



N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 19

ÉCONOMIE, FINANCES et INDUSTRIE :

POSTE ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

Rapporteur spécial : M. YVES CENSI

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS CONSACRES AU SECTEUR DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS	9
I.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2005	9
A.- CADRE GÉNÉRAL.....	9
B.- L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TELECOM (ART)	10
C.- L'AGENCE NATIONALE DES FRÉQUENCES (ANFR).....	11
D.- LE GROUPEMENT DES ÉCOLES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS (GET).....	12
E.- LE COÛT DU TRANSPORT POSTAL ET SA RÉPARTITION ENTRE L'ÉTAT, LA PRESSE ET LA POSTE.....	13
F.- ORGANISATIONS INTERNATIONALES	14
II.- LES SERVICES EN CHARGE DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS	15
III.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF	16
A.- MISSIONS, PROGRAMMES ET ACTIONS	16
B.- OBJECTIFS ET INDICATEURS.....	19
DEUXIÈME PARTIE : LA POSTE	21
I.- LA SITUATION DE LA POSTE	21
A.- LES RÉSULTATS DE LA POSTE	21
B.- LES SERVICES FINANCIERS DE LA POSTE	24
1.- Les services bancaires	24
2.- Le domaine de l'assurance	24
C.- L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE DANS LE CADRE COMMUNAUTAIRE.....	25
1.- La transposition des directives postales communautaires	25
2.- Le livre vert sur les services d'intérêt général	28
3.- La concurrence	28

D.- LE MÉDIATEUR POSTAL	29
II.- LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA POSTE	29
A.- LES OBJECTIFS.....	30
1.- Le service universel postal	32
2.- La présence postale	32
a) <i>Le réseau postal en milieu rural</i>	33
b) <i>La présence postale dans les zones urbaines sensibles</i>	35
c) <i>Les Commissions départementales de présence postale territoriales</i>	35
d) <i>La participation de La Poste aux maisons de service public</i>	36
3.- La qualité du service postal	37
4.- Un service bancaire ouvert aux plus démunis	38
5.- La compensation du transport de presse	39
6.- La charge des retraites	43
7.- L'exonération des charges sur les bas salaires	43
8.- Le coût des 35 heures	43
9.- Les tarifs administrés de La Poste.....	44
10.- L'assujettissement à la TVA des activités postales	46
B.- LE CONTRAT DE PLAN « PERFORMANCES ET CONVERGENCES » 2004-2007	47
1.- Le contrat de plan	48
a) <i>Cap Qualité Courrier 2007 : le projet industriel du courrier</i>	49
b) <i>L'optimisation des activités colis-express : le choix d'une stratégie internationale raisonnable mais ambitieuse.</i>	50
2.- L'Établissement de crédit postal.....	51
3.- La politique de personnel	54
TROISIEME PARTIE : LES TÉLÉCOMMUNICATIONS	59
I- FRANCE TELECOM	59
A.- LA SITUATION GÉNÉRALE	59
1.- Les résultats de France Telecom	59
2.- Le plan TOP	63
B.- LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC.....	64
1.- Le parc de cabines téléphoniques de France Telecom	64

2.– Les personnes défavorisées	65
3.– L’annuaire universel	65
4.– Le Fonds de service universel.....	67
5.– Les Charges de retraites	69
II.- LES ENJEUX DES TÉLÉCOMMUNICATIONS	71
A.– LA COUVERTURE DU TERRITOIRE EN TÉLÉCOMMUNICATIONS.....	71
1.– La couverture du territoire en téléphonie mobile	71
2.– La pénétration de l’Internet en France et dans l’Union européenne.....	76
3.– La couverture en haut débit	77
4.– La question de l’Intervention des collectivités locales en matière de télécommunications	79
5.– Les nouvelles technologies	83
<i>a) Mise en place des réseaux de troisième génération de mobiles dans l’Union européenne (UMTS)</i>	<i>83</i>
<i>b) Les opérateurs virtuels de téléphonie mobile (« MVNO »)</i>	<i>88</i>
<i>b) L’Internet sans fil (les boucles locales radio WIFI et WIMAX)</i>	<i>91</i>
<i>c) Les autres innovations</i>	<i>93</i>
B.– L’ENVIRONNEMENT CONCURRENTIEL DE FRANCE TELECOM.....	94
1.– L’importance du secteur des télécommunications.....	94
2.– Les fournisseurs de services de télécommunications au public concurrents de France Telecom	95
3.– Le dégroupage de la boucle locale en France et la revente des abonnements	97
4.– La libéralisation du secteur des télécommunications dans les directives communautaires.....	100
EXAMEN EN COMMISSION	103
ANNEXE	109

INTRODUCTION

Dans le cadre du mouvement actuel d'ouverture à la concurrence au niveau européen, telle que voulue par le Conseil de l'Union européenne, les deux secteurs des postes et télécommunications ont en commun de connaître des mutations technologiques profondes et de représenter des enjeux majeurs pour notre pays. Cette concurrence accrue s'accompagne d'une mutation profonde, source d'innovation technologique et de baisse des coûts. Ainsi en est-il des télécommunications, d'abord, avec le développement de la téléphonie mobile et de l'Internet pour tous, mais également du courrier, avec la publicité adressée, le courrier express ou le colisage. Télécommunications et postes ont aussi en commun de remplir des missions de service public nécessaires aux Français : distribution du courrier à domicile, couverture du territoire en moyens de télécommunication.

Un autre point commun est l'intervention forte de l'État dans ces secteurs. A l'origine un monopole public, La Poste et France Télécom se sont séparées puis ont connu des évolutions différentes portant la participation de l'Etat à 100 % pour l'une et à 42 % pour l'autre. Ces deux entreprises ont maintenant des concurrents sur le marché français et vont porter la concurrence à l'étranger. Elles assument des missions de service public pour les citoyens, en particulier de couverture du territoire. A l'évidence l'État se trouve placé face à des responsabilités déterminantes dans la définition de leurs objectifs. Nous devons chercher une clarification du rôle de l'État actionnaire de ces entreprises, qui n'est plus le gestionnaire quotidien, mais qui exerce une responsabilité dans leur direction stratégique. La représentation nationale doit pleinement exercer son contrôle de l'Etat actionnaire, ainsi que de la politique de service public assumée par ces deux entreprises.

Il s'agit donc de définir le plus complètement possible les missions de service public remplies par La Poste et France Telecom. L'enjeu est de clarifier leurs relations avec l'Etat, afin de leur permettre d'être soutenues à due concurrence des efforts engagés, et ainsi ne pas affecter les comptes d'exploitation. A cette condition, les opérateurs économiques français pourront sans crainte affronter la concurrence grâce aux nombreux atouts dont ils disposent.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2004.

À cette date, 65 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. Elles étaient de 95 % le 27 octobre 2004, date d'examen du présent rapport en Commission des finances. Votre Rapporteur déplore le retard de réception de ces réponses qui ont dû être prises en compte dans les jours précédant l'examen du rapport en Commission, et ce alors qu'un questionnaire commun avait été établi avec les autres rapporteurs de l'Assemblée et du Sénat.

PREMIÈRE PARTIE

LES CRÉDITS CONSACRES AU SECTEUR DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

I.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2005

A.- CADRE GÉNÉRAL

L'importance du secteur des postes et télécommunication ne se mesure plus au montant de ses crédits affectés, s'agissant maintenant de deux entreprises (La Poste et France Telecom) largement soumises à la concurrence. L'État finance néanmoins certaines actions du secteur de la poste et des télécommunications, soit au titre de la régulation, soit pour le financement de missions de service public. Il s'agit d'un budget modeste, mais confirmé, maintenu et inchangé dans sa masse par rapport à l'an dernier.

Le tableau ci-après décrit l'évolution par article des crédits Poste et Télécommunications (hors crédits de recherche et développement), sur le budget du Ministère de l'économie et des finances.

Chapitres Articles	INTITULES (nomenclature 2005) (Agrégats 21-22-23-24)		LFI 2004	PLF 2005	Évolution 2005/2004	
34-98	Moyens de fonctionnement des services		0,245	0,245	0,00 %	0,00
Art.15	Médiateur du service postal	BO	0,245	0,245	0,00 %	0,00
36-10	Subventions		120,410	121,480	0,89 %	1,07
Art.71	A.N.Fr : Fonctionnement	BO	28,430	27,570	-3,02 %	-0,86
Art.72	G.E.T	BO	54,630	56,560	3,53 %	1,93
Art.73	G.E.T	BR	37,350	37,350	0,00 %	0,00
	TITRE III		120,655	121,725	0,89 %	1,07
41-10	Postes et Télécommunications		8,059	8,059	0,00 %	0,00
Art.40	- Contribution aux frais de fonctionnement des organismes internationaux	BO	8,059	8,059	0,00 %	0,00
44-80	Contribuer à la compétitivité du tissu industriel		289,653	176,000	-39,24 %	-113,653
Art.60	- Aide au titre du transport de la presse	BO	289,653	176,000	-39,24 %	-113,653
	TITRE IV		297,712	184,059	-38,18 %	-113,653
	TOTAL DO (III + IV)		418,367	305,784	-26,91 %	-112,583
63-04	Agence nationale des fréquences : équipement	AP	1,058	0,000	-100,00 %	-1,058
		crédits de paiements	4,000	5,000	25,00 %	1,000
	TOTAL GÉNÉRAL - Télécommunications	AP	1,058	0,000	-100,00 %	-1,058
		DO + crédits de paiements	422,367	310,784	-26,42 %	-111,583
34-98-33	Commission supérieure du service public (agrégat 31)	BO	0,241	0,241	0,00 %	0,00

(en millions d'euros)

B.- L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TELECOM (ART)

La dotation budgétaire de l'Autorité de régulation des télécommunications inscrite dans la loi de finances pour 2004 est de 17,7 millions d'euros, soit 9,9 en crédits de personnel et 7,8 en crédits de fonctionnement. Le montant total présenté au Parlement dans le projet de loi de finances pour 2005 est de 18,7 millions d'euros, soit 10,7 en crédits de personnel et 7,9 en crédits de fonctionnement.

Outre l'évolution naturelle des rémunérations et des cotisations sociales, les mesures complémentaires sont relatives aux responsabilités nouvelles que le législateur confiera à l'ART en matière de régulation postale. Il s'agit de la création de six emplois, dont un emploi de membre du collège de l'ART et d'un personnel de secrétariat, et de crédits de fonctionnement, notamment d'études, pour un montant de 119.000 euros.

L'ART emploie directement 164 agents (équivalent temps plein). Le cadre d'emploi légal, qui est de 159 emplois, sera bien entendu respecté au 31 décembre 2004, le dépassement actuel provenant uniquement des emplois saisonniers précaires.

Votre Rapporteur spécial a rencontré M. Paul Champsaur, Président de l'ART, qui lui a fait part de sa vive préoccupation relative aux gels tardifs et répétés sur son budget, de l'ordre du million d'euros, en montant cumulé. Si votre Rapporteur spécial comprend la nécessité de la régulation budgétaire, il exprime le souhait que ces régulations budgétaires soient mieux programmées afin de ne pas mettre en difficulté l'exécution budgétaire de l'ART (programmation pluriannuelle des études, enquêtes). Encore une fois ce n'est pas le montant des gels qui est en cause, mais la façon dont ils sont décidés et annoncés. Le budget réel n'a plus rien à voir avec le budget voté. Ces mécanismes de régulation opaques sont sources d'incertitude. Dans le cadre des nouvelles dispositions de la LOLF, le Parlement doit être informé préalablement de ces mesures de gel budgétaire afin qu'elles se fassent dans des conditions de transparence et de prévisibilité suffisantes.

L'ART travaille actuellement avec les opérateurs de téléphonie mobile pour faire baisser le prix des terminaisons d'appel de fixe vers mobile. Les opérateurs mobiles avouent surtaxer ces services, par rapport à leur coût marginal. L'ART étudie avec les opérateurs la réduction progressive du coût de ces terminaisons d'appel, pour aboutir début 2006 à une situation apurée (transition d'un an).

C.- L'AGENCE NATIONALE DES FRÉQUENCES (ANFR)

L'ANFR a pour missions de partager la ressource rare que sont les fréquences radio.

Le budget 2005 sera légèrement réduit par rapport à 2004. Les travaux d'analyse budgétaire ont été basés sur l'exécution 2003 : la subvention de fonctionnement est ramenée à 27,6 millions d'euros et celle des investissements en crédits de paiements se situe à hauteur de 5 millions d'euros. L'ANFR emploie 372 personnes.

Compte tenu de la baisse de sa trésorerie, les revenus des placements financiers attendus en 2005 seront inférieurs à ceux de l'exercice précédent. Dans ces conditions, l'ANFR compte désormais développer davantage les prestations avec les tiers comme le CSA avec lequel par exemple, 120 000 euros sont attendus de la convention relative aux mesures FM avant, peut être, une convention payante, fin 2005 pour le

traitement des plaintes des téléspectateurs suite à l'expérimentation de fin 2004.

Les crédits d'investissement sont en augmentation de 1 million d'euros par rapport à 2004. Le schéma directeur du contrôle du spectre pour la période 2005-2007 prévoit une présentation de la politique du contrôle du spectre avec une réflexion sur la stratégie à adopter en matière de maîtrise des dépenses.

Concernant le programme bâtiments, l'aboutissement du dossier relatif au transfert de l'acte de propriété de France Telecom à l'État pour l'immeuble de Noiseau permettra de réaliser les travaux prévus depuis plusieurs années. D'une manière générale, l'ANFR prévoit le simple entretien courant de ses 16 sites répartis sur tout le territoire (auxquels il faut désormais rajouter les sites de Mayotte, Nouméa et Papeete) et le renouvellement pour les véhicules.

D.- LE GROUPEMENT DES ÉCOLES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS (GET)

Les trois écoles des télécommunications (École nationale supérieure des télécommunications, École nationale supérieure des télécommunications de Bretagne et Institut national des télécommunications), sous tutelle du ministère chargé des télécommunications, sont regroupées depuis le 1^{er} janvier 1997 au sein du Groupe des écoles des télécommunications (GET), établissement public administratif chargé de la mission d'enseignement supérieur des télécommunications.

En matière de formation, le GET se positionne comme une fédération d'écoles à taille humaine et complémentaire, pour répondre à la diversité des besoins en cadres supérieurs des technologies de l'information et de la communication. Chaque école reçoit des élèves français ou étrangers, admis par voie de concours en première année ou sur titre en deuxième année, des élèves en mastères ou en doctorat.

Au total, les écoles du groupe ont accueilli pour l'année scolaire 2003-2004, 3.377 élèves en formation initiale d'ingénieur, 465 doctorants, 307 élèves en mastères spécialisés et 97 élèves en *masters of Science*, soit un total de 4.246 étudiants, en hausse de 3 % par rapport à l'année précédente et de 23 % par rapport à l'année 1999-2000, avant le démarrage du plan de croissance. Hors GIE, le nombre total d'étudiants serait de 3.570.

En 2003, le GET a délivré 1.386 diplômes (948 ingénieurs ou manager, 94 doctorats, 340 mastères spécialisés, 4 *masters of Science*). Pour l'année 2004-2005, les effectifs en formation devraient rester stables, sauf pour les « *master of Science* », destinés aux étudiants anglophones.

En matière de recherche, le GET conduit des activités de recherche fondamentale et appliquée, dans les domaines des télécommunications et du traitement de l'information. Le GET se positionne comme un organisme public de recherche regroupant les laboratoires de ses écoles et disposant de pôles d'excellence répartis sur l'ensemble du domaine des TIC. L'augmentation des moyens humains consacrés à la recherche a été accompagnée d'un renforcement de la cohérence de la recherche avec la mise en place d'une direction scientifique au niveau du groupe et la structuration de la recherche en programmes et projets communs à plusieurs écoles.

Le soutien public à l'enseignement et à la recherche en matière de télécommunications est déterminant doit être maintenu. Une ambition nationale en matière de recherche est nécessaire pour la diffusion des nouvelles technologies. Il est important de veiller à la formation et la recherche, qui nécessitent un financement public. Il faut avoir les meilleurs cadres et la meilleure recherche possibles, et la volonté politique se doit d'y contribuer. Il conviendra ainsi d'œuvrer pour inciter les entreprises du secteur à travailler en partenariat avec les écoles de télécommunication, avec des liens forts et une perméabilité réelle.

E.- LE COÛT DU TRANSPORT POSTAL ET SA RÉPARTITION ENTRE L'ÉTAT, LA PRESSE ET LA POSTE

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'État 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. Le texte précise que l'État améliore sa

participation à la couverture du coût de cette activité pour La Poste. La contribution annuelle de l'État au titre de l'aide au transport postal de presse, fixée à 1.850 millions de francs pour 1998 et 1999, soit environ 282 millions d'euros, a été portée à 1.900 millions de francs en 2000 et 2001, soit environ 290 millions d'euros. Cette somme a été reconduite en 2002, 2003 et 2004. La somme correspondant à la participation de l'État au transport et à la distribution de la presse est versée à La Poste en douze-douzièmes le dernier jour ouvrable de chaque mois.

Les travaux menés dans le cadre de la mission confiée à M. Henri Paul depuis décembre 2002 ont permis de dégager les termes d'un accord État/Presse/Poste signé le 22 juillet 2004.

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 deux formes :

- 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 permettent de favoriser le pluralisme et d'éclairer le jugement du citoyen ;

- 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 qui fait l'objet d'une péréquation sur l'ensemble du territoire.

Le montant de l'aide versée par le ministère de l'industrie a été ramené à 176 millions d'euros. En plus de cette dotation, 66 millions d'euros ont été accordés aux services du Premier ministre pour l'aide au transport des journaux « ciblés ». Ce sont en tout 242 millions d'euros, à comparer aux 289 millions d'euros de l'an dernier.

Les modalités techniques de mise en œuvre des aides font l'objet d'une convention conclue entre l'État et La Poste pour la durée du présent accord. Un Observatoire, constitué de représentants des différentes parties aux accords, sera mis en place pour en assurer le suivi.

F.- ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Les crédits au titre la participation de la France aux organismes internationaux dans le secteur des postes et télécommunications sont

destinés essentiellement à l'Union Postale Universelle (UPU) et à l'Union Internationale des Télécommunications (UIT), soit 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 et à l'office européen des télécommunications.

II.- LES SERVICES EN CHARGE DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

Le projet de création de la Direction générale des entreprises, fusion de la DiGITIP et de la DARPMI, a conduit à une redistribution des activités relatives aux postes et télécommunications. Ainsi, le service des postes et des personnels des postes et télécommunications a été supprimé et ses compétences rattachées à deux autres structures : le secrétariat général et le service des activités manufacturières qui a pris la dénomination de service des industries manufacturières et des activités postales.

La future adoption de la loi sur la régulation des activités postales, en confiant une mission de régulation dans ce secteur à l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART), entraînera également des ajustements de personnel, vraisemblablement pour 2006.

Au total, l'effectif des services chargés des postes et télécommunications est resté stable en 2004, en dépit d'un surcroît d'activité lié aux chantiers législatifs et réglementaires. À quelques unités près, l'effectif sera maintenu en 2005 aux alentours de 60 agents.

Durant la période 2003-2004, les services chargés des secteurs des postes et télécommunications de la DiGITIP ont fait aboutir des chantiers de première importance tels que l'évolution de France Telecom et du service universel des télécommunications (loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003), la confiance dans l'économie numérique (loi n° 2004-575 du 21 juin 2004), les communications électroniques et les services de communication audiovisuelle (loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004).

Ces trois lois adoptées renvoient pour leur application à une quarantaine de décrets. À la date du 18 septembre 2004, seize de ces décrets ont déjà été publiés.

III.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

A.- MISSIONS, PROGRAMMES ET ACTIONS

Présentation des crédits sous forme de missions, programmes et actions, conformément à l'article 7 de la loi organique :

La mission ministérielle « **développement et régulation économiques** » comprend notamment les programmes « développement des entreprises » et « régulation et sécurisation des échanges de biens et services ».

MISSIONS	PROGRAMMES	ACTIONS
DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES	Développement des entreprises	Politique de l'énergie et des matières premières Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales Environnement et compétitivité des entreprises industrielles Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information Offre de formation aux entreprises Accompagnement des mutations industrielles Développement international de l'économie française
	Régulation et sécurisation des échanges de biens et services	(...) Régulation des télécommunications (ART) (...)

Le programme « développement des entreprises » est placé au cœur de l'action de l'État pour la croissance et pour l'emploi. Il vise à faciliter le développement d'un tissu économique structurant pour les territoires et générateur d'emplois, tout en contribuant à la répartition équilibrée des activités sur le territoire. Il vise entre autres à « *favoriser le développement des services de communications électroniques et des services postaux accessibles à tous* ».

L'action sur les postes et télécommunications 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. »

Elle permet entre autres *« d'assurer l'existence d'un service public accessible à tous (prix, horaires d'ouverture, fonctionnement, couverture du territoire...) par des tarifs orientés par les coûts »*. Elle est complémentaire aux interventions de l'ART qui relèvent de l'autre programme.

L'action *« développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information »* est dotée de 218,9 millions d'euros en 2005 (contre 330,6 en 2004, à périmètre constant), sur un total de 1,18 milliard d'euros pour programme *« développement des entreprises »*.

Votre Rapporteur spécial se félicite de l'existence de cette action spécifique sur les deux secteurs des postes et télécommunications, qui se justifie par leur spécificité, notamment au regard des missions de service public expressément mentionnées dans la description des objectifs.

Le programme *« régulation et sécurisation des échanges de bien et services »* comporte une action *« Régulation des télécommunications (ART) »* dotée de 20,5 millions d'euros en 2005 (contre 19,4 en 2004 à périmètre constant).

L'action *« Régulation des télécommunications »*, mise en œuvre par l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), *« vise à favoriser l'exercice d'une concurrence effective et loyale, à veiller à la fourniture et au financement des composantes du service public des télécommunications et à prendre en compte l'intérêt des territoires et des utilisateurs dans l'accès aux services et aux équipements. »*

L'ART (Autorité de régulation des télécommunications) a entre autres pour finalités de :

« -favoriser l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale. La concurrence n'est pas une fin en soi, elle a pour objectif de fournir aux consommateurs une meilleure qualité de service à de meilleurs prix ;

- 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. La concurrence doit être compatible avec l'égal accès de tous au service téléphonique. En vertu de la loi du 31 décembre 2003, qui a transposé la

directive « service universel » du 7 mars 2002, l'ART détermine « les montants des contributions au financement des obligations de service universel et assure la surveillance des mécanismes de financement ». Par ailleurs, la désignation de l'opérateur ou des opérateurs en charge du service universel se fait désormais sur appel à candidatures ;

- prendre en compte l'intérêt des territoires et des utilisateurs dans l'accès aux services et aux équipements. »

L'ART conduit cette action notamment par « *le contrôle de la fourniture et du financement du service universel* ».

Cette action sur la régulation des télécommunications n'a pas d'indicateur associé.

Il n'y a pas eu d'expérimentations dans le secteur des postes et télécommunications. À ce jour, la déclinaison des programmes en budgets opérationnels de programme est en cours de réflexion au sein des services. Le calendrier des travaux s'inscrit dans le cadre du calendrier interministériel. L'architecture des BOP devrait être arrêtée pour la fin de l'année 2004

La déclinaison des programmes en budgets opérationnels de programme est en phase d'étude au sein des services. Le calendrier de ces travaux s'inscrit dans le cadre du calendrier interministériel. L'architecture des BOP devrait être arrêtée pour la fin de l'année 2004. La question de la déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels sera examinée parallèlement à la définition des BOP.

Les travaux étant en cours au ministère des Finances, il n'est pas possible de fournir des éléments précis sur le chiffrage du plafond d'emplois. La direction de la réforme budgétaire a confié à un inspecteur des finances une mission sur la question des mises à disposition. Un rapport est en cours de finalisation. Le traitement des personnels du ministère des Finances concernés par les mises à disposition (mises à disposition « entrantes » ou « sortantes ») se conformera aux prescriptions définies au niveau interministériel. Le ministère des Finances n'a, jusqu'à présent, pas encore ventilé les détachements et mises à disposition par programme et par action. Il ne fournit qu'une évaluation au 1^{er} janvier 2004 des détachements et mises à disposition, ce qui est très insuffisant, selon votre Rapporteur spécial, au regard de ce que le Parlement est en droit d'attendre sur les plafonds d'emplois.

B.- OBJECTIFS ET INDICATEURS

L'objectif 4 du programme « développement des entreprises » est de « *développer l'usage des communications électroniques et promouvoir l'économie numérique* ». Selon le projet annuel de performance, « *le développement de la société de l'information constitue un enjeu économique majeur. En effet, la maîtrise par les individus 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. Pour ce faire, cet objectif et les indicateurs associés permettront d'évaluer l'impact de la mise en place d'un nouveau cadre réglementaire dans les communications électroniques et l'économie numérique et d'accroître la confiance dans les réseaux, tout en favorisant le développement de contenu numérique en particulier dans les réseaux à haut débit.*

Le premier indicateur mesure la diffusion de l'internet haut débit, aujourd'hui au cœur du développement de la société de l'information. Il permet de suivre l'atteinte, in fine, des objectifs fixés à la France (objectif politique national défini dans le cadre de Reso2007 et indicateur retenu pour la mise en œuvre du plan d'action e-Europe 2005). Le deuxième indicateur compare le taux de PME/PMI françaises connectées à internet au taux moyen constaté dans les pays de l'OCDE.

Ces indicateurs d'impact ultime sont complétés par un troisième indicateur permettant d'évaluer l'impact de la mise en place d'un nouveau cadre réglementaire dans les communications électroniques et l'économie numérique et la confiance dans les réseaux. L'indicateur n° 3 mesure annuellement la qualité du service rendu aux bénéficiaires concernés mais également aux territoires (collectivités territoriales) à partir de la comptabilisation du pourcentage de satisfaits dans diverses rubriques (un cahier des charges, établi en 2005, déterminera les questions posées). »

Trois indicateurs sont prévus pour cet objectif :

– la part des ménages et des PME connectées à l'internet haut débit (> 128 koctets) ;

– l'écart entre le pourcentage de PME connectées en France et dans l'OCDE (source OCDE) ;

– une enquête d'opinion auprès 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 spécial approuve le premier indicateur sur l'internet à haut débit ; il se demande s'il n'aurait pas été préférable que fixer comme seuil 512 koctets plutôt que 128, eu égard au développement technologique actuel. Il approuve également le second indicateur, qui nous mesure aux autres pays de l'OCDE. L'utilité du troisième indicateur, plus subjectif, ne pourra être évaluée qu'au vu d'une documentation plus élaborée, qui fait actuellement défaut. Votre Rapporteur spécial constate néanmoins que fait défaut un indicateur sur la couverture du territoire en téléphonie mobile (GSM, puis UMTS), qui constitue un des enjeux fondamentaux des télécommunications.

DEUXIÈME PARTIE

LA POSTE

Sur les secteurs qui la concernent, La Poste remplit depuis longtemps des missions de service public, s'adresse à tous les Français, y compris les plus démunis, que ce soit sur le plan financier ou en regard de situations d'isolement, sur les secteurs qui la concerne, elle est, à n'en pas douter, un acteur et un levier de cohésion sociale.

I.- LA SITUATION DE LA POSTE

A.- LES RÉSULTATS DE LA POSTE

Le Conseil d'Administration de la Poste a arrêté les comptes du Groupe au 30 juin 2004. Le premier semestre a été marqué par une amélioration sensible de la qualité de service : pour le courrier, la progression par rapport à 2003 est de 10 points sur le 1^{er} semestre. En juillet, 78 % des lettres prioritaires ont été distribuées le lendemain de leur envoi. Pour le colis, 88 % des produits suivis ont été distribués en juillet en J+2, soit 7 points d'amélioration. Pour les services financiers, et à titre d'exemple, les clients ont exprimé leur satisfaction sur la qualité du CCP en lui attribuant la note de 8,44 sur 10. Le groupe a intensifié dans tous ses métiers son dynamisme commercial et ses efforts d'innovation, comme en témoignent ces derniers mois le lancement de la lettre recommandée électronique, la simplification de la gamme coliposte ou encore le succès des produits d'Epargne-Retraite.

La priorité attachée à une meilleure satisfaction des clients a contribué à soutenir l'activité. Le chiffre d'affaires du groupe pendant les six premiers mois de l'année 2004 s'est élevé à 9.449 millions d'euros (+6,3 % par rapport au premier semestre 2003).

Pour l'activité courrier, le chiffre d'affaires, qui s'établit à 5.634 millions d'euros, est en progression de 6,7 %. Cependant, hors effet de la hausse tarifaire intervenue le 1er juin 2003, le courrier enregistre une baisse de son chiffre d'affaires de 0,6 % sous le double impact de l'évolution des volumes et d'un choix de gamme de produits à prix unitaire plus faible opéré par les clients.

Le chiffre d'affaires de l'express s'élève à 1.148 millions d'euros, en hausse de 8 % (6,9 % à périmètre et change constants). Son positionnement spécifique sur le segment des produits « rapides » et sa

solide implantation sur les principaux marchés européens permettent au groupe de répondre aux nouvelles demandes des clients et d'enregistrer des croissances en volume supérieures à 10 % en Europe centrale et au Royaume-Uni.

L'activité colis est en progression satisfaisante de +6,5 % à 540 millions d'euros, soutenue par l'orientation de la demande vers la gamme de produits suivis à plus forte valeur ajoutée.

Pour les services financiers, le produit net bancaire atteint 2.127 millions d'euros, en croissance de 4,5 %. Cette progression s'inscrit dans le contexte très concurrentiel de la banque de détail en France ; elle est également impactée par le bas niveau des taux d'intérêt qui affecte la rémunération des placements des fonds des CCP et pénalise la collecte d'épargne ordinaire. La croissance du Produit Net Bancaire traduit, malgré ce contexte, le succès des actions menées pour développer l'équipement de la clientèle et le développement des activités d'assurance-vie et prévoyance.

L'évolution globale des charges d'exploitation a été limitée à 2,6 %, grâce à des efforts de maîtrise des coûts dans l'ensemble des entités du groupe. Le résultat d'exploitation consolidé atteint 595 millions d'euros contre 267 millions d'euros au premier semestre 2003, grâce à la contribution positive de chacune des entités du groupe. Compte tenu de la contribution de 48 millions d'euros de CNP Assurances, dont le groupe détient 17,85 % du capital, le résultat net s'établit à 383 millions d'euros contre 187 millions d'euros en 2003.

L'endettement de La Poste est relativement limité de l'ordre de 4 milliards d'euros soit un cinquième du chiffre d'affaire. Votre Rapporteur spécial estime que La Poste pourrait profiter de cette bonne situation financière pour emprunter pour financer une partie de sa modernisation. Le président de La Poste, M. Jean-Paul Bailly, est prudent et répond que l'hypothèque du financement des retraites, avec le versement à l'État d'une soulte de plusieurs dizaines de milliards d'euros, pourrait renverser la situation.

Plusieurs facteurs incitent à la vigilance d'ici la fin de l'exercice 2004 : l'effet de la hausse tarifaire du courrier intervenue le 1^{er} juin 2003 impacte très positivement les comptes semestriels mais ne créera plus d'écart favorable entre les deuxièmes semestres 2004 et 2003 ; l'activité du groupe est marquée par une saisonnalité des charges en raison notamment des moyens de remplacement mis en place durant l'été ; enfin l'activité du

dernier trimestre de l'exercice est essentielle pour l'atteinte des objectifs de l'année entière.

La réactivité commerciale et la maîtrise des charges doivent donc être inscrites dans la durée pour permettre au groupe de viser un résultat 2004 en avance sur l'objectif d'équilibre fixé par le budget.

L'international représente 12 % du chiffre d'affaires de La Poste, 43 % du chiffre d'affaires de la poste allemande et 68 % pour la poste des Pays Bas. La Poste se situe au même niveau que la poste suisse et au-delà de la poste britannique (10 %).

En 2003, le groupe La Poste a acheminé pour le courrier intérieur 26,5 milliards d'objets, ce qui en fait le 3^{ème} opérateur mondial en volume, derrière les USA (202 milliards d'objets, 47 % du courrier mondial), la Chine (30 milliards) et à égalité avec le Japon. Le marché français est le premier marché européen (23 %) en volume mais en terme de chiffre d'affaires la part de marché européenne n'est que de 21 %.

Le marché du courrier international représente au niveau mondial 11 milliards d'euros et le groupe détient 7 % de ce marché, derrière la poste américaine et la poste allemande (14 % chacune) et la poste britannique (10 %). Depuis 3 ans, ce marché connaît une baisse de l'ordre de 10 % par an.

Sur le marché du colis, le groupe La Poste est, avec 10 % de parts de marché, le troisième opérateur européen, derrière la poste allemande (22 %) et juste derrière l'opérateur néerlandais (11 %).

Le groupe est, avec 290.000 employés, le premier employeur français et constitue 22 % de l'effectif postal européen.

L'année 2004 constitue une année cruciale pour le lancement des projets qui forment l'ossature du contrat de performances et de convergences :

- la première année de mise en œuvre opérationnelle de la « responsabilisation du management » ;
- le lancement de CAP qualité courrier ;
- la modernisation des processus du Réseau grand public et la sûreté ;
- la préparation des services financiers à la création de ECP ;
- la mobilisation de l'ensemble des postiers grâce à l'élaboration d'un nouveau contrat social, dans un cadre de dialogue social renouvelé et consolidé.

L'ensemble de ces projets représente pour La Poste un effort financier important dont les effets ne se feront pleinement sentir qu'à moyen terme. Pour l'année 2004, cet effort se traduit par un niveau d'investissement de 823 millions d'euros et une progression des charges externes de 2,5 % par rapport au budget 2003. En perspective pluriannuelle, la décroissance anticipée des volumes courrier pèse fortement sur les marges de la maison mère en 2004 et 2005, les projets de modernisation devant apporter leur plein effet à compter de 2006.

B.– LES SERVICES FINANCIERS DE LA POSTE

1.– Les services bancaires

La Poste exerce déjà la fonction de banquier dans les conditions présentées dans le tableau suivant.

Évolution des parts de marché en encours				
	2000	2001	2002	2003
Dépôts à vue Total	9,4 %	9,1 %	9,1 %	9,5 %
Épargne ordinaire	22,9 %	22,6 %	22 %	20,5 %
<i>dont livret A</i>	36,3 %	36,9 %	37,1 %	36,6 %
Épargne logement	10,8 %	11,2 %	11,5 %	11,6 %
PEP Bancaire	2,7 %	3 %	3,1 %	3,2 %
OPCVM*	4,9 %	4,6 %	4 %	3,6 %
Assurance Vie	7,9 %	7,9 %	8,1 %	8 %

* Hors unités de compte (parts d'OPCVM souscrites dans les contrats d'assurance-vie et comptabilisées dans l'encours correspondant).

2.– Le domaine de l'assurance

L'activité de La Poste dans le domaine de l'assurance s'est fortement développée en assurance vie, et, plus récemment, en assurances de personnes. En assurance vie, la collecte réalisée en 2003 s'élève à 6,9 milliards d'euros, en progression de 5,3 % par rapport à l'année 2002.

En assurance de personnes, La Poste poursuit, à travers la société Assurposte qui a été créée pour porter la gamme de produits de prévoyance et dont le capital est détenu à 50/50 par La Poste et la CNP, le développement de son offre. Ainsi, Assurposte a consolidé en 2003 son activité qui avait significativement démarré en 2000. Son chiffre d'affaires atteint 114,8 millions d'euros en 2003, contre 82,6 millions d'euros en 2002.

Lancée à partir de 2000, la gamme Prévoyance de La Poste a été progressivement complétée et son développement s'est appuyé sur une

forte mobilisation du réseau. Aujourd'hui, La Poste dispose en matière de Prévoyance d'une gamme complète couvrant notamment les accidents de la vie, le risque décès, le risque dépendance, et une complémentaire santé. Cette gamme a été étoffée en 2003 avec le lancement du produit « Résolys Obsèques Prestations ». Fin 2003, le portefeuille de contrats de Prévoyance s'établissait à près de 730.000 contrats. Il reste néanmoins que La Poste souffre d'un handicap concurrentiel du fait qu'elle ne peut proposer à ses clients d'assurances dommages sur certains types de contrats (IARD).

C.- L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE DANS LE CADRE COMMUNAUTAIRE

1.- La transposition des directives postales communautaires

La directive 2002/39/CE du 10 juin 2002 modifie la directive du 15 décembre 1997 en redéfinissant selon un calendrier précis les contours du secteur qui peut être réservé, soit les courriers de correspondance intérieure et le "courrier transfrontière entrant" dont le poids est, à compter du :

- 1^{er} janvier 2003, inférieur ou égal à 100 grammes et d'un prix inférieur à trois le tarif public de base d'un envoi de correspondance ;
- 1^{er} janvier 2006, inférieur ou égal à 50 grammes et d'un prix inférieur à deux fois et demie ledit tarif.

L'activité courrier est ouverte à la concurrence en dessous de 100 grammes, et le sera en dessous de 50 grammes le 1er janvier 2006. Une clause de rendez-vous est prévue en 2009, où il devra être pris la décision ou non de généraliser la concurrence dès le premier gramme de courrier. Votre Rapporteur spécial estime que les modalités de cette généralisation devront faire l'objet d'un examen approfondi par le Gouvernement. S'il doit ne plus y avoir de domaine réservé, ne conviendrait-il pas de s'assurer de la pérennisation et du financement des missions de service public concédées à la Poste par l'Etat ? La Poste est dans une situation particulière avec 95 % de son chiffre d'affaire concentré sur les entreprises et les administrations, mais avec 78 % du courrier distribué chez les particuliers. Une libéralisation totale du courrier contient évidemment un risque de captation de la clientèle rentable par des opérateurs alternatifs, même si La Poste bénéficie de l'avantage comparatif d'être l'opérateur historique. Il faudra donc veiller à ne pas exposer La Poste à une concurrence très dure sur les sources de profit, la laissant assumer seule une sorte de monopole sur les activités déficitaires dont nombre d'entre elles sont pourtant essentielles.

Deux éléments ont rendu nécessaire la mise en chantier d'une réforme d'envergure du dispositif juridique :

- l'ouverture à la concurrence du secteur en fonction de l'abaissement des limites du secteur réservé en 2003 et 2006 fixé par la directive postale 2002/39 du 10 juin 2002 ;
- l'avis motivé rendu par la Commission européenne à l'encontre des autorités françaises en raison de l'incompatibilité entre la réglementation française et les obligations résultant de la directive postale de 1997 et en particulier l'article 22 concernant la séparation fonctionnelle entre l'autorité réglementaire nationale et l'opérateur postal.

En effet, dans le dispositif actuel, le ministre chargé des postes a été désigné comme l'autorité réglementaire nationale qui doit accomplir les tâches découlant de la directive postale. Or, le même ministre exerce la tutelle de La Poste et, dans ce cadre, il exerce des responsabilités liées à la performance économique de l'entreprise, à la définition de ses orientations stratégiques et nomme les principaux administrateurs.

Le projet de loi relatif à la régulation des activités postales délibéré en Conseil des ministres le 16 juillet 2003 et voté en première lecture par le Sénat en janvier dernier prévoit :

- la mise en place d'un nouveau dispositif équilibré de régulation du marché permettant à La Poste de faire face à la concurrence et de remplir ses obligations en tant que prestataire du service universel postal qui comprend : la distribution des envois de correspondance jusqu'à 2 kilogrammes et des colis postaux jusqu'à 20 kg sur l'ensemble du territoire 6 jours sur 7. Il est prévu que les caractéristiques de ce service seront définies par décret et il appartiendra au régulateur de veiller à leur respect notamment dans le domaine de la qualité de service ;
- l'introduction de la concurrence dans le secteur postal pour les envois de correspondance intérieure et transfrontière d'au plus de 2 kilogrammes selon des modalités juridiques clairement définies ;
- la garantie donnée à la pérennité du service universel en veillant à son financement ;
- une nouvelle définition du secteur réservé au prestataire du service

universel postal en fonction de la directive postale du 10 juin 2002 qui comprend le service des envois de correspondance nationaux et transfrontières entrants de 100 grammes au plus et d'un prix inférieur à trois fois le tarif de base et de 50 grammes au plus et d'un prix inférieur à deux fois et demie le tarif de base à partir du 1^{er} janvier 2006 ;

- un régime d'autorisation pour les services d'envois de correspondance réalisés par les concurrents de La Poste, dès lors qu'ils comprennent la distribution. L'autorisation est délivrée par le régulateur pour 10 ans. Elle est renouvelable. L'autorisation est soumise à des exigences de qualité, de respect de la confidentialité des envois et de protection des consommateurs par les concurrents. Les titulaires d'autorisation ont un droit d'accès aux informations et aux installations nécessaires à l'exercice de leurs activités. Celles-ci sont limitativement énumérées par la loi ;
- la création d'une autorité indépendante de régulation postale, cette fonction est confiée à l'Autorité de régulation des communications électroniques, renommée « autorité de régulation des communications électroniques et des postes » (ARCEP). Celle-ci sera chargée d'appliquer des procédures de régulation spécifiques au secteur postal ;
- des pouvoirs en matière de règlement des différends par l'ARCEP et l'approbation des tarifs du secteur réservé. Par ailleurs, l'ARCEP sera informée par La Poste des tarifs du service universel non réservé et elle pourra rendre un avis public sur les aspects économiques de ces tarifs. L'ARCEP émettra également un avis public sur les objectifs tarifaires et de qualité du service universel fixés dans le cadre du contrat de plan. De même, elle pourra émettre un avis public sur les aspects économiques des tarifs de la presse qui continuent à être homologués par les ministres compétents et dont la structure tarifaire doit favoriser le pluralisme ;
- l'ARCEP veillera à ce que le financement de la mission de service universel postal soit assuré dans le respect des règles de concurrence dans le cadre de la vérification des coûts de La Poste ;
- l'actualisation des dispositions relatives à la sanction des infractions au respect du secteur réservé et du secteur soumis à autorisation. La recherche des infractions est effectuée selon des procédures également fixées dans le projet.

2.– Le livre vert sur les services d'intérêt général

En mai 2003, la Commission européenne a publié le Livre vert sur les services d'intérêt général (SIG) pour une consultation qui s'est achevée en septembre 2003. Cette réflexion concerne notamment les services postaux, reconnus comme un des grands SIG en réseau. Cependant les services postaux font déjà l'objet d'un cadre réglementaire précis donnant toutes les garanties quant à la fourniture durable de ces services de qualité et accessibles à tous.

Ainsi, les critères proposés dans le Livre vert en vue de l'élaboration d'une directive cadre sont pour la plupart déjà connus et précisés dans le cadre des deux directives postales du 15 décembre 1997 et du 10 juin 2002. À ce titre, les États ont des obligations en ce qui concerne l'existence d'un service universel postal, l'accessibilité tarifaire, la continuité et la qualité de ce service, la protection du consommateur.

En mai 2004, dans le cadre d'un Livre blanc, la Commission européenne a tiré les conclusions de la consultation qui aboutissent à une approche positive de ces services, notamment pour les SIEG pour lesquels est reconnue la nécessité de sécuriser leur financement. Dans ce même Livre blanc, il est bien noté que les législations sectorielles relatives au service universel ne devraient pas être modifiées par une éventuelle législation transversale sur les SIEG. Le secteur postal bénéficie déjà d'une telle législation qui assure la sécurité juridique de ce service universel.

3.– La concurrence

64,1 % de l'activité du groupe La Poste a été réalisée en 2003 sur des marchés en totale concurrence contre 57,5 % en 2002 et 56 % en 2001. Cette part en concurrence approchera 70 % en 2006. Cette évolution porte la concurrence au cœur de la maison mère : déjà plus de la moitié de son chiffre d'affaires est ouvert à la concurrence en 2003 (57 %), ce mouvement va s'amplifier dans les prochaines années.

L'ouverture à la concurrence du marché des plis de plus de 100 grammes et du courrier export, depuis le 1er janvier 2003, a fait passer la part de courrier en concurrence de 24 % à 33 %. Dans ce contexte où l'on assiste à une dématérialisation que tous les opérateurs postaux anticipent une baisse de trafic à horizon 2007 (de -12 % à -20 % à l'horizon 2010). La Poste, pour sa part, prévoit une baisse de trafic de 10 % à l'horizon 2007.

D.- LE MÉDIATEUR POSTAL

En février 2004, à l'occasion de la nomination d'un nouveau Médiateur, le président de La Poste a souhaité amplifier son champ d'intervention. Il doit élaborer les stratégies et plan d'action relatifs à la médiation et aux relations entre les consommateurs et La Poste, instruire les dossiers dont le médiateur est saisi pour l'ensemble des métiers et des filiales, assurer les relations et la concertation avec les associations nationales de consommateurs et leur représentation locale et représenter La Poste au Conseil national de la consommation et plus largement dans les instances en charge des problématiques de médiation et de consommation.

Le Médiateur présente, une fois par an, au président de La Poste, un rapport sur son activité qui fait l'objet d'un examen par le comité exécutif du groupe ; ce rapport contient en particulier les propositions pour l'amélioration des services. Il est présenté aux associations de consommateurs, au cours d'une réunion plénière de concertation ; il est rendu public.

La montée en charge de la fonction de Médiateur du service universel postal s'est confirmée avec un nombre de saisines multiplié par trois pour atteindre près de 300 sur 12 mois. 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 indemnisations en jeu, et parfois effectivement recommandées par le Médiateur après instruction, sont en croissance : de nombreuses demandes portent sur plus de 500 euros, plusieurs sur plus de 1.000 euros et deux sur 10.000 euros et 20.000 euros.

II.- LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA POSTE

La Poste doit assurer de véritables missions de service public dans une présence postale étendue et par une qualité de service soutenue, à quoi certains rajoutent la fourniture de services bancaires aux personnes défavorisées. La Poste doit en outre assurer le transport préférentiel de la presse et à la charge des retraites des postiers. En outre elle n'a pas été autorisée à bénéficier de l'exonération des charges sur les bas salaires, à la différence de ses concurrents, et la mise en œuvre des 35 heures n'a pas été compensée.

Votre Rapporteur spécial rappelle que le rapport du sénateur Gérard Larcher du 11 juin 2003 estimait à 1,55 milliard d'euros par an le déficit de compensation, réparti en 482 millions pour les tarifs préférentiels à la presse, 509 millions pour le maintien de la présence postale en milieu

rural, 313 millions pour la poursuite de la mise en œuvre des 35 heures, 194 millions pour l'exclusion du dispositif d'allègement des charges sociales et 55 millions pour l'équilibre économique de la gestion du livret A.

Votre Rapporteur spécial constate que le contrat de plan signé l'an dernier entre l'État et La Poste a permis une clarification de leurs relations, ainsi sur la présence postale, sur les tarifs de presse, sur le dispositif d'allègement des bas salaires ; cet effort doit se poursuivre.

A.- LES OBJECTIFS

Il faudra en particulier mieux définir les missions de service public que l'État assigne régulièrement à La Poste. Le service universel est limité à deux obligations de base (accessibilité et distribution) et les autres obligations sont, aux dires même du Président de La Poste, plutôt mal identifiées et résultent plus d'une tradition que des textes. Cette situation n'est ni sincère sur le volet budgétaire, ni efficace sur le plan économique pour cette entreprise. Ces missions doivent donc être mieux définies, mieux évaluées en termes de coûts, et enfin clairement financées. C'est à la condition d'une définition claire des différentes responsabilités dans les contrats de service public que La Poste pourra assumer pleinement, par ailleurs, son rôle d'entreprise compétitive dans un environnement concurrentiel. Votre Rapporteur spécial estime ainsi qu'il n'y a pas de contradiction entre l'ouverture à la concurrence d'une part, et la volonté pour l'État, d'autre part, d'intervenir dans ce secteur au titre de véritables choix nationaux comme la cohésion territoriale et sociale.

Votre Rapporteur spécial estime que nous en prenons le chemin avec le projet de loi en cours de discussion sur la régulation des activités postales ; l'article 1-III bis (nouveau) introduit par le Sénat en première lecture édicte les conditions du service public postal :

« Au moyen de son réseau de points de contacts et en complément de ses prestations de service universel, La Poste contribue à l'aménagement et au développement du territoire national. Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités selon lesquelles sont déterminées, au niveau départemental, les règles d'accessibilité au réseau de La Poste. Ces règles prennent en compte : la distance et la durée d'accès au service

postal ; les caractéristiques démographiques et économiques des zones concernées ; les spécificités géographiques du territoire départemental et des départements environnants.

Ces règles sont fixées après consultation de la commission départementale de présence postale territoriale.

Un avenant au contrat de performances et de convergences signé le 13 janvier 2004 entre La Poste et l'Etat détermine, après avis de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications, les ressources et les modalités d'emploi du fonds postal national de péréquation territoriale prévu à l'article 3.1 dudit contrat, afin de répondre aux exigences de financement du maillage territorial ainsi défini. »

Et le projet de loi également en cours de discussion relatif au développement des territoires ruraux comporte un article 37F qui concerne tous les services public :

« L'Etat établit, pour assurer l'égal accès de tous aux services publics, les objectifs d'aménagement du territoire et de services rendus aux usagers que doit prendre en compte tout établissement, organisme ou entreprise chargé d'un service public dès lors qu'ils ne sont pas déjà pris en compte au titre de ses obligations de service universel.

Ces objectifs sont fixés par le Gouvernement au plus tard le 30 décembre 2005 par voie contractuelle, réglementaire ou par l'acte autorisant l'exercice de missions ou de prestations de service public, après consultation des associations représentatives des différentes catégories de collectivités territoriales par le ministre chargé de l'aménagement du territoire, en liaison avec le ou les ministres de tutelle. L'Etat précise les conditions dans lesquelles il compense aux organismes les charges qui en résultent

Sans préjudice de l'autonomie de gestion propre à chaque établissement, organisme ou entreprise chargé d'un service public, le représentant de l'Etat dans le département, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, propose et, sous réserve de leur accord, initie toute action visant à garantir que l'offre d'accès aux services publics est adaptée aux caractéristiques des territoires, concourt à leur attractivité et au maintien de leurs équilibres. »

1.- Le service universel postal

La directive 97/67 (CE) instaure un commencement de service universel de La Poste. Celui-ci est limité à des règles d'accessibilité (à distinguer de la proximité) et de distribution de courrier (cinq jours sur sept), avec des règles différentes selon le poids. Un opérateur est désigné responsable du service ainsi rendu. Le financement est assuré par un domaine réservé sur le courrier accéléré et sur la publicité adressée. Presque tous les États membres de l'Union européenne ont une distribution du courrier 6 jours sur 7. La directive donne la possibilité de mettre en place un fonds de péréquation, si domaine réservé ne suffit pas, mais cette disposition n'est pas utilisée en France.

2.- La présence postale

Le contrat de plan affirme le maintien des 17.000 points de contacts du réseau sur l'ensemble du territoire y compris les zones rurales et urbaines sensibles. Ces points de contacts pourront rester des bureaux de postes ou bien prendre la forme de points postes dans des maisons communales ou même chez des commerçants, selon une procédure de concertation et négociation avec les élus locaux.

M. Jean-Paul Bailly évaluait l'an dernier à 500 millions d'euros annuels le surcoût pour La Poste induit par les contraintes en matière d'implantation postale pour des raisons d'aménagement du territoire, avec une incertitude de l'ordre de 100 millions d'euros. Le contrat de plan a prévu la mise en place d'un fonds de péréquation sur la présence territoriale qui est financé sur les 150 millions d'euros d'abattement des bases fiscales de La Poste sur la taxe professionnelle. Le projet de loi de régulation postale, en cours d'examen, prévoit que ce fonds sera différencié dans les comptes de La Poste et géré de façon transparente, avec les élus. Un groupe de travail de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications (CSSPTT) sur le fonds de péréquation s'est réuni en septembre 2004 pour envisager les modalités de sa gestion. Il doit remettre ses propositions prochainement.

a) Le réseau postal en milieu rural

Dans les bureaux implantés dans les communes de moins de 2.000 habitants, la répartition entre le courrier et les services financiers est la suivante : services financiers (63 %), courrier-colis (37 %). Au-delà de 10.000 habitants, la répartition est la suivante : services financiers (55 %) et courrier-colis (45 %).

Les opérations de créations et de rénovations des points de contact vont se poursuivre en 2004 au même rythme que celles achevées en 2003.

S'agissant des transformations de points de contact, il n'existe pas de calendrier cible au niveau national. De plus, il est prévu qu'un certain nombre de bureaux de proximité et de bureaux de plein exercice, à faible activité, évoluent également, à terme, vers le statut de Point Poste ou d'Agence Postale Communale. Enfin, dans le cadre des regroupements en zone de vie et d'attractivité économique, des bureaux de plein exercice pourront également être transformés en bureaux de proximité. Toutes ces évolutions de points de contact devront se réaliser en concertation permanente avec les élus locaux.

Entre janvier et juin 2004, 597 points de contact ont été transformés, dont 321 bureaux de plein exercice en bureaux de proximité, 54 bureaux de plein exercice en points poste, 39 bureaux de plein exercice en APC, 38 bureaux de proximité en point poste, 73 AP en APC.

Le réseau de La Poste en milieu rural	
Bureaux de plein exercice	4 945
Bureaux de proximité	2 497
Agences postales	845
Agences postales communales	1 418
Points poste	349
Total	10 054

En milieu rural, La Poste affiche une importante présence postale avec plus de 10.000 points de contacts implantés dans des communes de moins de 2.000 habitants. Ce maillage s'appuie à la fois sur des points de contact gérés en propre et des points gérés en partenariat.

Les points de contact gérés en propre sont :

- Les 4.867 bureaux de plein exercice qui proposent l'intégralité de l'offre postale, sous la responsabilité d'un chef d'établissement. 4.945 bureaux de plein exercice sont implantés en milieu rural.

- Les 2.497 bureaux de proximité, rattachés hiérarchiquement à un BPE, qui proposent une offre différenciée aux clients des zones rurales. Le cas échéant, ils orientent les clients vers le bureau de plein exercice pour les produits Courrier et Colis qu'ils ne vendent pas ou les commandent pour le client résident.

Les points de contact gérés en partenariat :

- 845 agences postales offrent aux habitants des zones rurales de réaliser des opérations postales simples et de dépannage, les ventes de timbres et le dépôt du courrier représentant 83 % de l'activité guichet. Pour répondre à une évolution attendue du statut, des solutions de partenariat complémentaires sont aujourd'hui proposées et mises en place avec l'appui des collectivités locales : les agences postales communales et les points poste.

- Les agences postales communales s'appuient sur une convention de prestations signée entre La Poste et une commune, La Poste mettant à disposition, contre rémunération, les moyens d'assurer le service postal.

- L'offre de produits et services couvre les domaines du courrier (affranchissement manuel, dépôt et retrait d'objets, vente de timbres Marianne et philatéliques, prêt à Poster), du colis (vente des principales tailles d'emballages colissimo) & des services financiers (prestations de base, liées aux CCP, habituellement réalisées au guichet).

Le réseau compte aujourd'hui 1.418 agences postales communales implantées en milieu rural.

- Les points poste sont gérés en partenariat avec des commerçants, sur la base d'une convention. Ils proposent une offre de proximité, avec une amplitude horaire élargie (achat de timbres, Prêts à Poster et emballages des principaux colis pré affranchis, retrait des instances, retraits en espèces pour les titulaires de CCP et de Livret A dans la limite de 150 euros sur 7 jours consécutifs). Au 30 juin 2004, 349 points poste sont présents en milieu rural. Les points de contacts gérés en partenariat constituent, en concertation avec les collectivités locales, des outils importants de l'évolution du réseau des points de contact de La Poste. En milieu rural, ils permettent de conforter la présence postale et contribuent à l'aménagement du territoire, à un coût maîtrisé.

b) La présence postale dans les zones urbaines sensibles

Sur les 679 zones urbaines sensibles recensées en France métropolitaine par l'INSEE, La Poste compte 535 points de contacts implantés dans leurs limites géographiques. 60 de ces ZUS disposent d'au moins deux points de contact. En outre, 327 points de contact, non implantés géographiquement dans les limites d'une ZUS, sont quotidiennement, par leurs activités de distribution et leur qualité de zones de retrait d'instances, en étroite relation avec les habitants des zones urbaines sensibles concernées.

L'activité hors produit net bancaire est assez soutenue (411 millions d'euros) soit un CA par point de contact en ZUS ou limitrophes qui atteint 400.000 euros. 50 % des bureaux en ZUS ont trois guichets ou plus et 28 % relèvent de la catégorie 3A (strate commerciale supérieure).

Cette activité doit être complétée par le poids de la circulation fiduciaire dans ces bureaux, notamment au moment du versement des prestations sociales.

Concernant la sécurité dans les zones urbaines sensibles, depuis quelques mois, les forces de l'ordre observent une dérive des attaques à l'encontre de services publics, et la Poste, dans un certain nombre de cas n'est plus à l'abri. La proximité de voies rapides concourt également à l'augmentation de l'insécurité.

c) Les Commissions départementales de présence postale territoriales

Les commissions départementales de présence postale territoriale prévues par le contrat d'objectifs et de progrès sont mises en œuvre dans tous les départements, selon les modalités prévues par la circulaire ministérielle du 3 septembre 1998. Durant le premier semestre de l'année 2003, La Poste a souhaité organiser un débat avec l'ensemble des élus locaux afin de leur présenter l'entreprise, la stratégie et les problématiques postales dans un contexte concurrentiel, notamment ses missions de service public telles que sa contribution à l'aménagement du territoire. Le travail des commissions est effectué avec professionnalisme et, en général, avec une volonté de trouver des compromis satisfaisants sur l'adaptation de la présence postale. C'est donc la recherche de solutions consensuelles qui prévaut par rapport à une action imposée. À ce titre, la commission, qui permet à La Poste d'entretenir avec les élus des relations suivies et constructives, favorise ce type de démarche.

Si les commissions sont aujourd'hui devenues, après cinq ans d'existence, les instances de référence de la concertation locale, il faut cependant constater un déficit de communication en direction de l'ensemble des élus locaux. Ce déficit obère considérablement la qualité, sinon la réalité même, du dialogue. Les travaux de cette instance sont trop souvent confidentiels et l'information accessible aux seuls membres élus de la commission. En 2004, La Poste œuvre, en liaison avec les Présidents de commissions, pour favoriser la diffusion des travaux de la commission à l'intégralité des élus concernés.

Si la qualité de la concertation est encore inégale selon les départements, la commission est, dans tous les cas, incontournable. Il convient de souligner à cet égard que de nombreuses initiatives locales d'adaptation de la présence postale n'auraient probablement pas abouti sans ce lieu de dialogue privilégié entre La Poste et les élus locaux. Les élus sont favorables au développement de ces instances qui auront un rôle majeur à jouer dans les évolutions futures du réseau postal.

d) La participation de La Poste aux maisons de service public

Les maisons des services publics, créées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (*Loi n° 95-533 du 25 juin 1999 publiée au J.O. n° 148 du 29 juin 1999*), complétée sur ce point par la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (*Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 publiée au J.O. n° 88 du 13 avril 2000*), sont fondées sur le principe du multi-partenariat. Les personnes morales chargées d'une mission de service public peuvent, par convention, se regrouper en un lieu unique, pour offrir leurs services à la population. Les collectivités locales peuvent également apporter leur concours au fonctionnement de maisons de service public par la mise à disposition de locaux ou par la mise à disposition de personnels fonctionnaires. La Poste a participé dès 1996 à l'expérimentation des maisons de service public et a été contactée dans quelques cas pour y participer. Bien que favorable au principe, elle éprouve cependant quelques difficultés à s'y associer, en raison de la taille relativement importante des localités retenues. Dans ces localités, l'activité postale est en effet généralement suffisante pour justifier de l'existence d'un bureau ou d'une agence. Les prestations postales prévues dans les maisons de service public correspondent à tout ou partie des services d'une agence postale.

Si La Poste possède un point de contact dans la commune, sa participation éventuelle se limite souvent à une aide à l'information sur la maison de service public.

La Poste participe cependant à d'autres formes de mutualisation des services publics, comme les points d'information multiservices ou les points d'information et de médiation multiservices, structures qui ont pour objectif d'orienter, de former et de renseigner une clientèle socialement fragile sur le fonctionnement des services publics. Créés à l'initiative d'entreprises publiques et de services administratifs locaux (ANPE, CAF ...) ces points d'information sont principalement mis en place dans les quartiers relevant de la politique de la ville.

La Poste participe au total à plus d'une quarantaine de ces structures, dont une douzaine de Maisons de service public.

3.- La qualité du service postal

La qualité de service de la lettre prioritaire (distribution en J+1) a été de 76,1 % en 2002 et 69,5 % en 2003. En 2003, les mouvements sociaux liés à la réforme des retraites ont fortement perturbé les résultats des mois d'avril, mai et juin.

Par ailleurs, en vue de réduire les nuisances sonores à proximité des aéroports, un arrêté ministériel du 19 octobre 2002 a limité le nombre de vols de nuit et, par conséquent, affecté les capacités de transport du courrier en J+1 sur certaines liaisons du fait de la substituabilité imparfaite des liaisons ferroviaires de nuit aux liaisons de transport aérien. Cette mesure a conduit La Poste à transformer son réseau national de transport aérien et routier, ce dernier étant également affecté par d'autres dispositions concernant le renforcement de la limitation de vitesse imposée à certaines catégories de poids lourds.

Les résultats en matière de qualité de service de la presse, bien qu'en légère baisse, sont restés à des niveaux très élevés : 93,9 % de J+1 en 2003 pour la presse quotidienne nationale contre 96,5 % en 2002.

S'agissant de l'international, La Poste a également réalisé une très bonne performance en 2003 avec 93,4 % de J+3 sur la distribution du courrier transfrontières intracommunautaire à destination de la France (mesure bout en bout). En 2002, le résultat était de 94,2 %. En juillet 2004, l'objectif de lettre import à J+1 est dépassé pour le troisième mois consécutif (93,5 %) ; l'objectif annuel de 92 % est à portée de vue.

Pour 2004-2005, La Poste s'est fixé des objectifs de qualité de service 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.

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

Ils sont conformes aux standards européens et, dans tous les cas, suivis et mesurés selon les normes européennes, au fur et à mesure de leur définition. 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. L'objectif fixé pour le courrier prioritaire en 2004 est de 80 % en J+1 ; il est atteint depuis le 1^{er} août, comme l'a confirmé à votre Rapporteur spécial M. Jean-Paul Bailly, Président de La Poste. L'objectif est toujours d'atteindre les 80 % en moyenne mensuelle en fin d'année.

Au-delà de ces objectifs fixés par le contrat de plan, La Poste se fixe des objectifs plus ambitieux sur certains flux de courrier industriel à fort enjeu commercial.

<i>Flux</i>	<i>Objectifs 2004 & 2005</i>
<i>Qualité de Service J+2 (en %)</i>	95% (offre <i>Tem'post</i>)
<i>Qualité de Service J+4 (en %)</i>	
<i>Qualité de Service J+7 (en %)</i>	

En juillet 2004 les objectifs sont dépassés avec 99,3 % du courrier J+7 dans les délais et 96,3 % du courrier J+4. La qualité du courrier J+2 augmente mais encore en deçà de l'objectif (93,6 %).

4.- Un service bancaire ouvert aux plus démunis

De même, La Poste fournit aussi de fait un service bancaire ouvert aux plus démunis. Votre Rapporteur spécial souligne l'importance de cette mission traditionnellement rendue par La Poste, son réseau de proximité, comme dans son action contre l'exclusion bancaire, autant d'éléments qui lui donnent une dimension sociale et la placent aux avant-postes de la lutte contre l'isolement. Elle est à prendre en compte dans l'analyse des distorsions de concurrence et, sur ce sujet, La Poste est pénalisée par rapport à ses concurrents, qui refusent ce type de clientèle.

Toutes les catégories socioprofessionnelles sont représentées au sein de la clientèle des chèques postaux qui comptent 12,81 millions de clients. Ainsi, la clientèle des CCP comprend 50 % d'inactifs (retraités, étudiants...), 5 % de cadres supérieurs, 5 % de professions libérales et d'artisans commerçants et 40 % d'employés, ouvriers et agriculteurs.

Une relative stabilité de cette composition est constatée sur les dernières années. À La Poste, la classe d'âge des plus de 55 ans est surreprésentée (plus de 45 %) avec une tendance à l'augmentation, ce qui explique le fait que la catégorie des retraités soit la plus importante.

La tranche d'âge des 25/44 ans est, quant à elle, sous-représentée car La Poste ne peut accorder à ces clients ni prêts à la consommation, ni prêts immobiliers sans épargne préalable. On y trouve aussi bien des clientèles modestes ayant choisi La Poste pour son image de confiance et de proximité que des clients plus aisés intéressés par une offre innovante et diversifiée.

5.- La compensation du transport de presse

Conformément au calendrier fixé dans le contrat de plan, une solution a été trouvée en 2004 au transport de presse.

Les prévisions pour les années 2004 et 2005 sont les suivantes :

En Valeur absolue (<i>en millions d'euros</i>)	2004	2005
Coûts attribuables	1 138	1 102
Chiffre d'affaires	439	445
Aide État	290	242
Contribution de La Poste	-409	-415
En part relative (en %)		
Ensemble	100,0%	100,0%
Couverture par les Éditeurs	38,5%	40,3%
Aide État	25,5%	22,0%
Contribution de La Poste	36,0%	37,7%

Les travaux menés dans le cadre de la mission Paul depuis décembre 2002 ont permis de dégager les termes d'un accord État/Presse/Poste signé le 22 juillet 2004 et fondé sur des engagements. 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.

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 1^{er} janvier 2006, sur des niveaux contractuels de qualité de distribution.

Objectifs nationaux de référence	2005 année référence	de 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, en outre, à faire effectuer par un organisme indépendant une mesure périodique des délais de distribution pour chacun des trois niveaux de service de l'offre de base ; la mise en œuvre de cette mesure sera supervisée par un comité paritaire de gestion Éditeurs/Poste. Un dispositif d'indemnisation des éditeurs en cas de non atteinte, dans certains départements, des objectifs nationaux de qualité de service est prévu ; 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	J A+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.

En particulier, pour les exemplaires à destination des départements dont la qualité de service constatée est inférieure de 20 points en 2006, de plus de 19 points en 2007 et de plus de 18 points en 2008 à l'objectif national de référence, les pourcentages d'indemnisation appliqués seront les suivants :

Niveaux de service		A partir de JA+3
Presse quotidienne	(J/J+1)	100 %
Autre Presse urgente	(J+1)	60 %
Presse	(J+4)	50 %
Presse à tarif économique	(J+7)	50 %

Les éditeurs de presse s'engagent sur la conformité de l'adressage, du routage, de la documentation et du dépôt de leurs expéditions : le respect de cet engagement conditionne la maîtrise de la qualité et des coûts des prestations postales qui interviennent en aval. Les éditeurs ont accepté la revalorisation des tarifs postaux.

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

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

– 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 permettent de favoriser le pluralisme. Les tarifs de ces publications évolueront conformément au barème suivant.

Années	Presse d'Information Politique et Générale	Quotidiens à Faibles Ressources Publicitaires ou de Petites annonces
2005	+2,0 %	+ 1 %
2006	+2,5 %	+ 1 %
2007	+2,5 %	+ 1 %
2008	+3,0 %	+ 1 %

– L'écart entre le tarif presse urgente facturé par La Poste et le coût effectivement supporté par les éditeurs des publications d'information politique et générale, des quotidiens à faibles ressources publicitaires ou de petites annonces est compensé par le versement par l'État à La Poste d'un montant forfaitaire par exemplaire distribué.

Aide forfaitaire à l'envoi (cent d'euro)	2005	2006	2007	2008
Ciblés hors QFRP	9	9,5	11	14
QFRP nationaux	18	19	21	23
QFRP départementaux	22	24	25	28
QFRP de poids < 50g	15	17	18	20

Par ailleurs, 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. Une aide à l'exemplaire distribué en zones peu denses pour permettre l'égal accès des citoyens aux publications de presse. Cette aide 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. Les modalités techniques de mise en œuvre de ces aides font l'objet d'une convention conclue entre l'État et La Poste pour la durée de l'accord. Un observatoire, constitué de représentants des différentes parties, sera mis en place pour en assurer le suivi de l'accord. Cette instance se réunira au moins une fois par an et aura vocation à :

- présenter un bilan annuel de la réalisation de l'accord, en étant attentif au respect par les parties de leurs obligations réciproques ;

- proposer l'interruption ou la suspension de l'accord en cas de manquements graves ;

- examiner les situations individuelles des titres qui le saisiraient des conséquences de l'accord, et proposer aux pouvoirs publics, le cas échéant, la mise en œuvre de solutions adaptées ;

- établir, au plus tard en juin 2008, un bilan contradictoire de l'application des accords.

En outre, une réunion spéciale sera organisée sous l'égide de l'État, six mois au moins avant la fin de la période couverte par les accords, afin d'examiner les conditions de sortie du système tarifaire et d'aides publiques, compte tenu notamment de l'évolution de l'environnement économique et concurrentiel, et d'envisager en tant que de besoin la mise en place un dispositif d'accompagnement spécifique.

6.– La charge des retraites

Depuis 1998, les charges de retraite de La Poste font l'objet d'une stabilisation en euros constants par rapport au niveau de charges atteint en 1997. Chaque année, ce montant de charges est actualisé au vu de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac en moyenne annuelle constatée par l'INSEE. En 2003, la Poste versait 2.451 millions d'euros pour les retraites des postiers, l'État prenant à sa charge 217 millions d'euros, soit 8 % du total des dépenses.

M. Jean-Paul Bailly a confirmé à votre Rapporteur spécial que le total de la charge des retraites des postiers s'élève à 57 milliards d'euros. C'est ce qui résulte du passage aux normes comptables IAS-IFRS dès 2005, avec inscription de cette somme en dette dans le bilan de l'entreprise. Conformément au contrat de plan, une solution devra être trouvée en 2005 pour un financement pérenne de ces retraites. Votre Rapporteur spécial insiste sur la préparation qui sera nécessaire à une décision qui s'annonce difficile. De sa solution dépendra la préservation de l'avenir de La Poste, et de sa capacité à investir dans un outil de production moderne et de qualité. Une des solutions actuellement étudiées est pour partie le versement d'une soulte à l'État, pour partie une prise en charge par la CNAV, qui bénéficie des cotisations sociales des 90.000 contractuels de La Poste sans en supporter les charges en termes de retraite.

Votre Rapporteur n'est pas outre mesure alarmé par ce problème à résoudre, qui se pose dans des conditions similaires aux autres grandes entreprises françaises. La Poste dégage des revenus qui permettent de payer les charges de retraite de ses anciens postiers. Il s'agit de gérer la transition d'un système de gestion directe par l'État à un autre selon le droit commun des sociétés commerciales. On a déjà noté que La Poste avait un taux d'endettement nominal extrêmement faible.

7.– L'exonération des charges sur les bas salaires

Dans le contrat de plan, l'État s'est engagé à faire bénéficier La Poste des exonérations des charges sociales sur les bas salaires au début de l'année 2006. Elles sont donc supportées par La Poste jusqu'à cette date.

8.– Le coût des 35 heures

Pour La Poste, les enjeux économiques et sociaux de la réduction du temps de travail étaient considérables. En effet, le passage à 35 heures de la durée hebdomadaire de travail représentait, toutes choses égales par ailleurs, un équivalent de près de 24.000 emplois à temps complet. La

Poste s'est réorganisée et a négocié localement pour satisfaire aux nouvelles règles sur le temps de travail tout en générant un effort de productivité. En terme d'emplois nets créés, l'impact de l'ARTT a été de 14.000 emplois à temps complet, soit un gain de productivité de 10.000 emplois par rapport au besoin mécanique de 24.000 emplois résultant du passage aux 35 heures.

Ces 14.000 emplois ont généré pour La Poste une charge additionnelle annuelle de 380 millions d'euros. À ce coût récurrent s'est ajouté, pour 2000 et 2001, un coût frictionnel de 70 millions d'euros, soit au total 450 millions d'euros.

Contrairement aux autres entreprises passées aux 35 heures, La Poste n'a bénéficié d'aucun dispositif d'allègement de charges sociales.

9.– Les tarifs administrés de La Poste

La Poste n'est pas maîtresse des tarifs de deux de ses principaux produits, à savoir le prix du timbre et les taux administrés des livrets d'épargne et des comptes épargne logement. Votre Rapporteur spécial estime que si l'État doit pouvoir contrôler ces deux prix, pour des raisons d'intérêt national évidentes, La Poste est en droit de demander à l'État une visibilité, précisée dans le nouveau contrat de plan.

Selon les dispositions de ce contrat :

« La politique tarifaire des offres de service universel est fondée sur une exigence de prix abordables et orientés vers les coûts, dans l'intérêt des clients. Dans le respect de l'objectif tarifaire global pluriannuel, La Poste procède aux ajustements tarifaires rendus nécessaires par l'ouverture du marché des envois postaux et par l'adaptation de sa structure tarifaire à ses coûts. La structure tarifaire pourra, le cas échéant, refléter les surcoûts inhérents à l'acheminement du courrier international.

Les tarifs du service universel évoluent conformément à un objectif pluriannuel en fonction de l'évolution globale des prix, du trafic courrier et des coûts de La Poste ».

Les dernières augmentations du prix du timbre ont été opérées en 1996 et 2003. Une augmentation du prix du timbre était convenue en janvier 2004, mais elle n'est pas encore intervenue. Sur la période du contrat de plan en cours et du précédent, la moyenne des tarifs du service universel hors presse n'augmentera pas plus que le niveau général des prix des services.

Il est prévu dans le contrat de plan une évolution des tarifs postaux en fonction de la concurrence et des coûts, ce qui justifie une hausse d'environ 5 centimes d'euros. Cette augmentation qui représente en moyenne 5 euros de surcoût par famille et par an permettra à la Poste de financer sa modernisation. Le prix du timbre concerne les entreprises (majeure partie du chiffre d'affaire) et les particuliers (fort impact symbolique). Votre Rapporteur constate que les dépenses en timbres des ménages ne représentent qu'une part infime de leur revenu (50 euros par ans selon le Président de La Poste, auditionné par votre Rapporteur) ; en outre la croissance des courriers électroniques et la dématérialisation des échanges de données, notamment avec les administrations publiques, va encore abaisser ces dépenses. D'autre part La Poste réalise une marge sur ses gros clients et perd de l'argent sur sa clientèle particulière ; un réajustement tarifaire par une hausse du prix du timbre permettrait donc d'harmoniser la structure des prix en fonction des coûts de production. Une étude réalisée par le cabinet Mac Kinsey montre que si La Poste allemande opérait en France aux mêmes conditions de concurrence, le prix du timbre serait de 55 ou 57 centimes d'euros (au lieu de 50). Le prix du timbre en France est inférieur à la moyenne européenne. Le prix moyen en Europe est de 53 centimes d'euros.

Pour les services financiers, selon les dispositions du contrat de plan *« fidèles aux valeurs d'accessibilité, de proximité et de simplicité, les services financiers favorisent l'accès au plus grand nombre de Français au système bancaire. Leur développement et leur compétitivité sont indispensables à l'attractivité du réseau de points de contact, notamment en zone rurale. ...La Poste poursuit ...la refonte des processus et les gains de productivité, pour améliorer sa rentabilité... Elle poursuit le développement d'une offre multi-canal performante ... »*.

La politique tarifaire de La Poste pour l'année 2004 se définit, dans la continuité de l'année 2003 :

La volonté de rester la moins chère des banques à réseau pour les populations modestes et les jeunes. D'une façon générale, les tarifs de La Poste demeurent les moins chers du marché, surtout pour les opérations courantes, comme le confirment régulièrement des enquêtes publiées par la presse. Le coût des cartes de paiement a certes augmenté, mais il reste raisonnable par rapport à celui de la concurrence. Les conventions de compte (forfaits de service) sont proposées aux jeunes à des prix abordables. De plus, La Poste ne pratique toujours pas les nouvelles

tarifications créées par les banques (retraits déplacés¹, clôture de compte...).

Pour accompagner ses clients dans cette nouvelle pratique, elle affiche des tarifs raisonnables concernant les services attachés au compte de dépôt à vue (banque à domicile, consultation du compte par téléphone...).

Le taux du livret A qui était de 3 % depuis l'an 2000, a été baissé à 2,25 % au 1^{er} août 2003. L'impact sur la collecte de La Poste a été extrêmement sensible. Depuis la baisse des taux, la collecte en épargne ordinaire sur la période d'août 2003 à juin 2004 a été plus faible de 2,5 milliards d'euros par rapport à la même période de l'année précédente, évolution essentiellement due au livret A. Dans le même temps, la collecte épargne logement baissait de 350 millions d'euros. La croissance des dépôts à vue, de l'assurance-vie et des OPCVM n'a compensé que partiellement l'impact de l'évolution des taux administrés.

10.– L'assujettissement à la TVA des activités postales

La loi du 2 juillet 1990, reprenant en cela la sixième directive européenne, confirme dans son article 20 que La Poste demeure exonérée de la taxe sur la valeur ajoutée sur ses activités qui relèvent du service public postal. Cette exonération conduit La Poste à supporter une charge annuelle globale d'environ 657 millions d'euros sur ses activités courrier/colis au titre, d'une part, de l'assujettissement de l'exploitant à la taxe sur les salaires (soit 400 millions d'euros) et, d'autre part, de la non-déductibilité de la TVA grevant les frais généraux et les investissements affectés au secteur courrier /colis (soit 257 millions d'euros).

Les postes allemande et hollandaise ont fait basculer à la TVA l'ensemble des produits se situant en dehors du service universel qui n'entre pas par définition dans le champ d'exonération de la sixième directive. La Poste a de son côté assujetti à la TVA depuis le 1^{er} juillet 2001 l'ensemble de l'activité concurrentielle se situant en dehors du service universel. Cet assujettissement a amené La Poste à un prorata de récupération de TVA de 10 % au titre de 2003, lui permettant de réduire le handicap concurrentiel résultant de la non-taxation de ses produits.

L'évolution de la définition du service public postal, l'adhésion à l'Union européenne de la Suède et de la Finlande (dont les activités sont taxées) et le développement des activités concurrentielles sur le secteur

¹ Retrait effectué hors du réseau de la banque qui gère le compte.

postal ont conduit la Commission européenne à proposer une réforme de la sixième directive. Un projet de modification visant à assujettir la totalité des services postaux à la TVA a été présenté par la Commission européenne au Conseil des ministres le 7 mai 2003. Ce projet de directive a reçu un avis positif du Parlement européen le 11 mars 2004. Suite aux débats, la Commission a intégré dans un projet modifié le 8 juillet 2004 certaines remarques du Parlement.

Ce projet, basé sur le principe général de taxation au taux normal des activités postales, prévoit d'autoriser les États membres à taxer au taux réduit l'activité des opérateurs postaux, permettant ainsi d'harmoniser la situation des opérateurs publics et privés sur le marché européen, tout en ayant un faible impact sur les tarifs pratiqués auprès des particuliers. La Poste soutient ce projet de modification de la sixième directive. Cependant, en matière fiscale l'unanimité est requise pour toute adoption d'un nouveau texte. En conséquence et compte tenu de l'opposition à toute taxation des services postaux du Royaume-Uni et du Luxembourg, les débats au Conseil concernant l'adoption de cette directive n'ont pas à ce jour abouti.

B.- LE CONTRAT DE PLAN « PERFORMANCES ET CONVERGENCES » 2004-2007

Pour remplir ces objectifs, La Poste et l'État ont défini une feuille de route que constitue le contrat de plan 2004-2007 entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

1.- Le contrat de plan

OBJECTIFS ET INDICATEURS DU CONTRAT DE PERFORMANCES ET DE CONVERGENCES

OBJECTIFS DE QUALITE DE SERVICE

	Résultats 2003	Objectifs 2007
Lettre J+1	69,5 % (timbre à date)	85%
Lettre J+2	12,2 % (timbre à date)	moins de 5 %
Colissimo J+2	81,50%	90%
Colissimo J+3	94,7%	95%
Courrier transfrontières communautaire J+3	93,4%	85%
Courrier transfrontières communautaire J+5	98,6%	97%

OBJECTIFS ET INDICATEURS SUIVIS

GROUPE

Résultat d'exploitation / chiffre d'affaires	1,7%
Résultat d'exploitation / capitaux propres+dettes à moyen et long terme	5,2%
Dettes financières / capitaux propres	2,2%
Suivi de réalisation des investissements (en %) par rapport au plan cible	96,8%
Taux d'absentéisme	19,84 jours/agent
Chiffre d'affaires par métier (Millions d'euros)	Courrier : 10 606 Services financiers : 4 147 Express : 2 194 Colis : 1 057

En 2003, La Poste lance les chantiers de performances et de convergences qui assurent son avenir.

L'année 2003 est aussi celle du lancement des chantiers de performances et de convergences. Ils concernent l'ensemble de l'entreprise :

- projet industriel « Cap Qualité Courrier 2007 », qui modernise l'appareil de production pour en faire l'un des plus performants d'Europe et améliorer la compétitivité du courrier ;
- optimisation des activités colis-express pour améliorer les résultats du groupe dans ce secteur et conserver son rang de troisième opérateur européen ;
- création de l'établissement de crédit postal ;
- adaptation du réseau des 17.000 points de contact ;
- projet social 2004-2007 ;
- règlement avec l'État de la question cruciale des retraites ;
- adoption d'un nouveau cadre de régulation postale et de nouvelles règles de gouvernance, en externe comme en interne.

Au cours de 2003, les objectifs, les moyens et les étapes de chacun de ces chantiers ont été définis. 2004 en verra les premiers résultats.

a) Cap Qualité Courrier 2007 : le projet industriel du courrier

L'objectif du chantier « Cap Qualité Courrier 2007 » est de donner à l'économie française un opérateur courrier aussi performant que ceux dont bénéficient les autres économies européennes. Avec le projet « Cap Qualité Courrier 2007 », La Poste a pour ambition de rejoindre les meilleurs standards européens – qu'il s'agisse de qualité, de fiabilité ou de mécanisation – et d'offrir un outil industriel souple et adaptable qui soit au service du commercial et des clients émetteurs et destinataires.

L'automatisation du tri et la création de plates-formes industrielles permettront de passer d'un taux de 60 % de mécanisation aujourd'hui à 90 % dans six ans et de mettre en place un système d'information global de pilotage en temps réel et au service des clients et de la qualité des prestations.

Le projet Cap Qualité Courrier 2007 constitue le plus important investissement jamais engagé par La Poste, soit 3,4 milliards euros sur la période 2004-2010.

Le programme d'automatisation et de rationalisation des chaînes de production et de distribution s'est traduit en 2003 par la relocalisation des centres de tri de Rouen et Strasbourg, la poursuite de la mise en place de machines de tri grand format, de machines de tri petit format et de machines préparatrices, l'équipement de 7 nouveaux sites en vidéocodage et la réalisation de 111 opérations de regroupement de la distribution dans les zones rurales.

Le PROJET Cap Qualité Courrier 2007

Ce projet s'appuie sur la modernisation de toute la chaîne de production du courrier, du dépôt à la distribution. Il 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.

Le projet s'articule autour de quatre types de plates-formes Courrier : d'intérêt national, régional, local et de proximité.

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 public 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.

La fin d'année 2003 a été mise à profit pour commencer la conception et la structuration du projet « Cap Qualité Courrier 2007 », en accord avec les grands objectifs stratégiques courrier portés par le contrat de plan. Cela s'est traduit par le choix d'un pilotage du projet organisé autour de mandats, d'instances décisionnelles particulières, et de responsabilités associées.

Dès le début de l'année, tous les membres du directoire CQC ont été nommés porteurs de mandats (14 mandats nationaux, 6 mandats territoriaux). Ainsi, tous les dirigeants du Courrier sont directement engagés, chacun dans son domaine de compétences, dans la mise en œuvre et la réussite du projet.

À la fin du premier trimestre, chaque mandat, national et territorial, a donné lieu à une rédaction contractuelle précisant son périmètre, ses objectifs, ses échéances majeures et les jalons à passer. Ces mandats ont été présentés en Directoire CQC par leurs porteurs.

L'ensemble du dispositif de pilotage a été complété par la nomination, auprès de chaque porteur de mandat, d'un chef de projet CQC qui lui est directement rattaché. Ces chefs de projet assistent directement les porteurs de mandat pour l'atteinte des objectifs qui lui sont spécifiques. Le premier Comité Opérationnel CQC, avec les chefs de projets nommés par les porteurs de mandat, a eu lieu le 1^{er} avril 2004.

Pour favoriser la maîtrise du projet et la mise sous tension de ses intervenants, les activités des chefs de projet ont d'abord fait l'objet d'une description et d'une décomposition en « jalons ». Ces jalons donnent lieu à une production de livrables concrets, et correspondent à une décomposition fine du contenu des mandats, en fonction des divers horizons décisionnels (fin 2004, horizon 2006, horizon 2010...)

Le travail en commun suivant un mode collaboratif, sur un plateau installé à Champs sur Marne, est privilégié. Ce mode de fonctionnement vise à s'assurer un partage permanent des informations et une transversalité continue des analyses, permettant la prise en compte de l'ensemble des interdépendances (RH, Industriel, financier...)

Le pôle de pilotage du projet CQC s'est, en outre, doté d'un outil de suivi et de pilotage spécifique au projet. Dès juin, les formations des équipes projets nationales à l'utilisation de l'outil de suivi et de pilotage ont été initialisées.

Outre le lancement et la mise sous tension du projet, deux autres axes d'approfondissement sont en cours de traitement.

En premier lieu, si le volet industriel forme effectivement l'ossature du projet, celui-ci devra nécessairement être accompagné d'un projet social ambitieux, de manière à donner envie à l'ensemble des postiers d'entrer dans la dynamique de rénovation de l'outil de production.

Un examen approfondi des données sociales à prendre en compte pour la pleine réussite du projet est donc en cours (fluidité, mobilité, promotion, accompagnement...). Une territorialisation de cette problématique en ressources humaines sera effectuée, plaque industrielle par plaque industrielle, d'ici la fin de l'année, et réactualisée en permanence.

En deuxième lieu, il convient déjà de préparer le déploiement territorial du projet, en prenant en compte divers paramètres (social, environnemental, commercial, financier...). L'ordonnancement des tâches à effectuer sera structuré d'ici la fin de l'année.

Dans ce contexte, le pilotage et l'avancement des travaux des différents mandats assurent le maintien du calendrier initialement prévu.

b) L'optimisation des activités colis-express : le choix d'une stratégie internationale raisonnable mais ambitieuse.

Les objectifs poursuivis pour GeoPost sont d'homogénéiser et développer les services express et rapide, d'harmoniser les systèmes d'information, de mettre en œuvre des grands comptes européens et de compléter sa présence en Europe.

S'agissant de coliPoste, il convient de moderniser la gamme et de rénover l'appareil de production.

GeoPost a obtenu, en 2003, la reconduction pour 10 ans de l'accord opérationnel entre La Poste et FedEx et a ouvert des négociations en vue de prises de position (joint-ventures, contrats de franchise ou acquisitions) en Hongrie, Turquie, Pologne, Pays Baltes, Russie et Espagne. Elle a lancé un nouveau produit rapide « B to B » européen, Eurocomfort, commercialisé à la fois par Chonopost International et TAT Express.

Sept agences ColiPoste ont ouvert en 2003, ce qui porte à 55 le nombre d'agences ColiPoste en place fin 2003. La cible 2005 est de 67). 2 sites à Grenoble et Aubervilliers, ont été relocalisés.

2.- L'Établissement de crédit postal

Le contrat de plan a inscrit la création d'un établissement de crédit postal et l'extension des activités financières de La Poste au crédit immobilier sans épargne préalable.

Le système bancaire français dans son ensemble subit actuellement une phase de concentration sans équivalent dans les autres pays développés. La dernière étape a abouti à la plus grande banque française, à savoir le rachat du Crédit Lyonnais par le Crédit agricole. On le sent bien, le risque est maintenant la tentation de pratiques oligopolistiques, comme le montre la polémique récente sur la forte hausse des frais bancaires. En outre, le projet de loi de régulation postale, tel qu'adopté en première lecture par le Sénat, propose de soumettre le futur Établissement de crédit postal à l'ensemble des règles de droit commun en matière bancaire, sans exception aucune, ce qui, aux yeux de votre Rapporteur, est pleinement logique. Si La Poste n'est pas un « nouvel entrant » dans le paysage bancaire français, puisqu'elle a en particulier démocratisé l'usage du chèque, son arrivée pleine et entière dans ce système doit faire l'objet d'une concertation approfondie, mais rapide.

Votre Rapporteur spécial attire l'attention, à cet égard, sur les incidences possibles d'un retard excessif de l'examen parlementaire de ce texte. Un tel retard serait dommageable car, eu égard aux délais de procédures auprès de la Commission bancaire et de la CECEI, la création de l'Établissement de crédit postal ne pourrait intervenir à la date prévue dans le contrat de plan, c'est-à-dire le 1^{er} juillet 2005. Or toute indécision risquerait de pénaliser La Poste, qui ne peut étendre actuellement ses services financiers, et voit chaque jour, selon ses dirigeants, ses jeunes clients partir à la concurrence pour demander du crédit à la consommation. La clientèle financière traditionnelle de La Poste est vieillissante et l'entreprise a besoin de la renouveler et de la rajeunir.

Le contrat de Performances et de Convergences 2003-2007 prévoit que : « *La Poste et l'État conviennent 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 du marché, soumis à la réglementation et aux contraintes prudentielles de droit commun, assurant la comparabilité avec les concurrents, garantissant l'opposabilité des comptes aux tiers et permettant ainsi de vérifier la conformité de l'activité aux règles et conditions de concurrence en vigueur, aux niveaux national et communautaire.*

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. Le respect de ces conditions sera évalué par l'État à intervalles réguliers. Une première évaluation, qui associera des experts extérieurs, sera conduite en 2006. »

L'Établissement de crédit postal serait un établissement de crédit, agréé dans les conditions de droit commun, conforme aux standards de marché, soumis à la réglementation et aux contraintes prudentielles de droit commun. Pour fonctionner, l'ECP se verra transférer les biens, droits et obligations liés aux services financiers de La Poste : clientèle ; contrats ; moyens de production dédiés aux services financiers.

Conformément à un modèle éprouvé dans d'autres pays européens, un certain nombre de moyens humains et matériels demeureront communs à La Poste et l'établissement de crédit postal. Il s'agirait essentiellement du réseau et de la majeure partie des personnels. La mise en commun de ces moyens sera réalisée selon des bases claires et transparentes. En sus des activités actuellement proposées aux clients des services financiers de La Poste, l'établissement de crédit pourrait, selon le projet de loi, octroyer en 2005 la gamme complète des prêts immobiliers sans épargne préalable.

Un amendement au projet de loi de régulation postale a été voté en première lecture au Sénat le 28 janvier 2004. Ce projet de loi, qui doit être examiné prochainement par l'Assemblée Nationale, prévoit l'adaptation de l'objet social de La Poste aux décisions du contrat de plan, pour indiquer, notamment que « *La Poste et ses filiales constituent un groupe public qui remplit, dans les conditions définies par les textes qui régissent chacun de*

ses domaines d'activité, des missions d'intérêt général et exerce des activités concurrentielles ». La filialisation des services financiers de La Poste doit intervenir au plus tard au 1^{er} juillet 2005, La Poste transfère à une filiale agréée en qualité d'établissement de crédit l'ensemble des biens, droits et obligations de toute nature liés à ses services financiers.

Le complet assujettissement au droit commun des activités actuelles des services financiers de La Poste, à l'exclusion du Livret A dont la caisse nationale d'épargne continuera à recevoir les dépôts.

L'obtention d'un agrément auprès du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement pour l'établissement de crédit postal doit, en tout état de cause, intervenir avant tout démarrage de l'activité de l'établissement, prévu en 2005.

Au plan interne, la création de l'établissement de crédit postal nécessite d'adopter, là où ils ne l'étaient pas encore, les standards de la profession.

Les travaux sont engagés dans tous les domaines : comptabilité, contrôle interne, systèmes d'information et contrôle des risques. Dans le même temps, il convient de constituer le bilan d'ouverture de l'établissement de crédit, et de mettre au point les conventions de services qui le lieront à La Poste.

C'est un projet qui mobilise de nombreuses entités, plus de 200 personnes au sein de La Poste, et qui comporte 13 chantiers (juridique, fiscal, économique, comptable, financier, informatique, ressources humaines, communication, organisation...).

La faisabilité interne et l'impact externe de la création de l'établissement de crédit postal ont fait l'objet d'études très approfondies avant la signature du contrat de plan. En particulier, l'impact de la création de l'établissement de crédit postal sur le système bancaire français a été étudié à la demande de la direction du Trésor par le cabinet d'expertise indépendant AT Kearney. Cette étude établit de façon très solide que la création de l'établissement de crédit postal ne constitue pas un facteur de déstabilisation du système bancaire français.

Trois éléments peuvent notamment être rappelés.

La création de l'établissement de crédit postal ne constitue pas la création *ex nihilo* d'un nouveau réseau bancaire en France mais consiste à mettre dans des conditions de droit commun l'activité des services financiers de La Poste qui ont une présence historique sur le marché

bancaire. En effet, La Poste fait de l'assurance vie depuis 1868 et de l'épargne depuis 1881. Elle est à l'origine de la diffusion, en France, du chèque dès 1918 avec la création des CCP.

L'extension de la gamme des services financiers de La Poste au crédit immobilier sans épargne préalable avec la création de l'établissement de crédit postal ne devrait pas provoquer de déstabilisation majeure des marchés concernés, compte tenu notamment du caractère raisonnable des parts de marché envisagées, dans un contexte marqué par les résultats favorables des banques françaises dans le domaine de la banque de détail.

Il serait difficile, dans le cadre de la réforme envisagée, de laisser en l'état les services financiers, s'agissant de leur périmètre ; tout immobilisme en termes de gamme de produits équivalant, en réalité, à un recul des activités. C'est à l'aune de cette considération qu'il faut poser la question de l'extension de la gamme.

En outre, les services financiers de La Poste sont aujourd'hui le principal acteur de la lutte contre l'exclusion bancaire en France.

3.- La politique de personnel

Après une phase de concertation avec les organisations syndicales, les bases du nouveau contrat social sont aujourd'hui posées.

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 un dialogue social plus riche et de meilleure qualité et vise ainsi à développer une culture de l'accord à tous les niveaux.

Face aux évolutions économiques et aux demandes du marché, La Poste doit faire évoluer ses organisations. Ceci conduit à la réorientation d'une partie des personnels vers de nouveaux postes de travail. De nombreux métiers sont concernés.

En particulier, les chantiers importants concernent l'activité de publicité non adressée, les services financiers, certains centres de traitement courrier et plate formes colis, les services de direction impactés par le projet de responsabilisation du management, les activités support.

Le dispositif d'accompagnement des réorientations fait l'objet d'adaptations constantes et son application sera progressivement décentralisée en 2004 et 2005 afin d'assurer son efficacité optimale, au plus près de chaque agent. La diminution continue du nombre des utilisations à temps partiel pour les fonctionnaires, constatée depuis l'année 2000, est essentiellement liée à la mise en place de la réduction du temps de travail qui a permis à une partie des agents fonctionnaires de quotités supérieure à 80 %, d'aménager leurs horaires sans recourir au temps partiel. La diminution du nombre des agents contractuels faisant l'objet d'une utilisation à temps partiel correspond aux efforts déployés par La Poste pour améliorer les conditions d'emploi de ces personnels à l'occasion du passage des organisations aux 35 heures. Cette action se poursuit notamment sur l'augmentation des faibles quotités.

Au 31 décembre 2003, la répartition, par nature d'activité et par statut, des agents employés par La Poste «Maison mère» est la suivante :

ACTIVITÉ	FONCTIONNAIRES	SALARIES (CDI-CDII)	TOTAL
COURRIER	102 604	42 769	145 373
COLIS/LOGISTIQUE	2 577	2 961	5 538
RÉSEAU GRAND PUBLIC	67 708	32 823	100 531
SERVICES FINANCIERS	19 473	1 988	21 461
STRUCTURES	7 736	1 829	9 565
SUPPORTS	3 067	1 018	4 085
TOTAL :	203 165	83 388	286 553

(Effectif en activité au 31 décembre dans les services de La Poste, exprimé en personnes physiques. Chaque agent est compté pour une unité quel que soit son régime de travail.)

Les filiales de La Poste peuvent être regroupées en activités colis et express (GEOPOST), en activités courrier, publicité ciblée et nouveaux services (SOFIPOST), en activité de gestion de fonds (EFIPOSTE) et en activités financières (SF2).

Au 31 décembre 2003, les effectifs employés par ces filiales sont les suivants :

GEOPOST :	6.900
SOFIPOST	9.621
EFIPOSTE :	73
SF2 :	76
Total :	26.670

Les personnels employés par les filiales sont en quasi-totalité (plus de 99,6 %) des salariés de droit privé.

Votre Rapporteur spécial rappelle les conclusions du rapport de la Cour des comptes de l'an dernier qui calculait que la poste allemande faisait un chiffre d'affaire double de celui de la poste française avec deux fois moins de personnel. Elle en concluait que la productivité est deux fois moindre à La Poste. M. Jean-Paul Bailly, Président de La Poste, critique fortement ce chiffrage, qui est fondé sur l'hypothèse que les environnements économiques et géographiques des deux entreprises sont similaires, ce qui n'est pas le cas. Il reste que La Poste souffre, sans doute, d'un retard de productivité, peut-être plus proche de 20 % que de 50 %, dû en partie à une amélioration encore insuffisante des performances dans la gestion des ressources humaines, et en partie à une modernisation de l'outil de production, qui n'est pas encore arrivée à son terme.

La période d'embauche consécutive à la mise en place des 35 heures est maintenant terminée et l'entreprise retrouve le niveau d'emploi d'avant cette réforme, au fur et à mesure des départs, grâce à une progression constante de la productivité.

Le Président de La Poste, reçu par votre Rapporteur spécial, a expliqué que le climat social est particulièrement serein et calme dans l'entreprise. Au fur et à mesure des départs, une nouvelle gestion se met en place. Les requalifications offrent aux salariés des occasions de développement

Votre Rapporteur a également rencontré des représentants de certains syndicats des postes et télécommunications. Il n'a pu recevoir toutes les organisations syndicales, ce qu'il regrette.

M. Alain Gautheron, secrétaire général de la Fédération CGT des postes et télécommunications, a estimé que pour les télécommunications les transformations rapides et profondes du service public entraînent des dégâts sociaux internes importants. Le plan « TOP » est considéré comme « une machine à broyer », avec un gâchis de ressources internes, la démotivation et un mauvais état d'esprit. La formation professionnelle aurait quasiment disparu pour les catégories techniques. France Telecom et CEGETEL maintiendraient un bon niveau de garanties collectives, au contraire de Bouygues. À La Poste il n'y a pas d'adhésion au projet collectif d'entreprise. La qualité dépend aussi de la motivation des agents, de leur formation, des investissements humains et du compromis social. Le nouveau centre de tri de Gonesse est considéré comme un projet industriel du XIX^{ème} siècle sans efficacité et trop gros. Les 100.000 contractuels de La Poste sont un signe de précarité, avec des différends, une forte proportion de femmes et des salaires dévalorisés.

MM. François Dissert et Alain Barrault, secrétaires fédéraux de la Fédération CFDT des postes et télécommunications rappellent que le problème des retraites de La Poste est connu depuis 20 ans sans qu'on ait cherché de solution jusqu'à présent ; sa capacité d'investissement comptés serait gravement obérée si elle devait en supporter le financement. La CFDT n'est pas opposée à la transformation des bureaux de poste, mais uniquement en solution de dernier ressort ; elle propose la solution alternative de facteur guichetier ambulante. La Poste n'a pas les moyens de rester le dernier service public du village. La CFDT explique la moindre productivité de la poste française par rapport à son homologue allemande par la concentration du réseau et le manque d'investissement en France. La Poste serait étranglée entre des charges qui augmentent et des ressources qui baissent. Dans les télécommunications, le dialogue social est inexistant. Par contre les contractuels de France Telecom ne sont pas vus comme précaires, à part les cas de temps partiel forcé ; l'accord de déprécarisation signé avec la direction ne doit cependant pas être remis en cause.

TROISIEME PARTIE

LES TÉLÉCOMMUNICATIONS

I- FRANCE TELECOM

A.– LA SITUATION GÉNÉRALE

1.– Les résultats de France Telecom

Votre Rapporteur spécial constate la nette amélioration de la situation de France Telecom par rapport à l'année 2002, où cette entreprise était la plus endettée de France dans le contrecoup de l'éclatement la bulle spéculative et après des investissements hasardeux à l'international. L'État a joué son rôle en impulsant l'accord « 15+15+15 » assumant ainsi son rôle d'actionnaire. L'entreprise a joué le sien en entreprenant un effort de rentabilité, au prix d'un arrêt des investissements comme de la baisse des tarifs téléphoniques. Il reste à suivre la durabilité de ce redressement dans le temps avec le nécessaire effort d'innovation et la montée de la concurrence.

- Résultats au premier semestre 2004

Les résultats semestriels 2004 sont en ligne avec les objectifs annuels. Le chiffre d'affaires du Groupe est en hausse de 4,2 % en données pro forma (1,4 % en données historiques) :

– Forte croissance d'Orange (+11,2 % en données pro forma) et du Haut Débit avec une augmentation des revenus ADSL en France de 48,5 % en un an

– Bonne résistance du segment « Fixe, Distribution, Réseaux, Grands comptes et Opérateurs » (–1 % en données pro forma)

On constate une forte amélioration de la rentabilité et des marges d'exploitation du Groupe :

– Résultat d'exploitation avant amortissements (REAA) hors dépenses commerciales de 11,7 milliards d'euros représentant 50,4 % du chiffre d'affaires en hausse de 3 points

– REAA de 8,9 milliards d’euros représentant 38,3 % du chiffre d’affaires en hausse d’1 point

– Résultat d’Exploitation de 5,3 milliards d’euros représentant 22,7 % du chiffre d’affaires en hausse de plus de 2 points

Le Programme « TOP » d’amélioration de la productivité a un impact positif :

– REAA moins CAPEX (investissements corporels et incorporels hors licences) de 6,8 milliards d’euros en hausse de 9,6 % en données pro forma et de 7,7 % en données historiques

– *Cash flow* disponible hors cessions et hors acquisition des intérêts minoritaires d’Orange et de Wanadoo de 3,4 milliards d’euros, contre 2 milliards d’euros au premier semestre 2003

Le résultat net part du Groupe s’élève à 1,1 milliard d’euros au 30 juin 2004

Les objectifs 2004 et 2005 sont confirmés, ainsi le *ratio* dette nette/REAA compris entre 1,5 et 2 en 2005 (en normes françaises – *French GAAP* – intégrant la consolidation d’éléments hors bilan) tenant compte de l’évolution des règles comptable.

Montant de la dette (en millions d’euros)									
1999	2000		2001		2002		2003		2004
31 déc	30 juin	31 déc	30 juin	31 déc	30 juin	31 déc	30 juin	31 déc	30 juin
14.628	23.447	60.998	64.972	63.423	65.535	68.019	49.329	44.167	47.959

L’endettement financier net de France Telecom s’élève à 47,9 milliards d’euros au 30 juin 2004 contre 44,1 milliards d’euros au 31 décembre 2003, soit une augmentation de 3,792 milliards d’euros. Cette évolution reflète essentiellement l’effet de l’application de nouvelles normes comptables dont un impact de 1,4 milliard d’euros lié à la consolidation des véhicules des programmes de cessions de créances commerciales (titrisation) et un impact de 2,2 milliards d’euros lié à la consolidation de sociétés en Pologne.

L’endettement était de 49,329 milliards d’euros au 30 juin 2003.

France Telecom a versé pour 3,2 milliards d’euros d’impôts et taxes à l’État en 2003. L’assemblée générale de France Telecom du 9 avril

2004 a décidé de distribuer une somme de 0,25 euro pour chaque action France Telecom existante ainsi que pour chaque action France Telecom qui serait émise au titre de l'offre publique visant les actions de la société Wanadoo. Le versement est intervenu le 7 mai 2004. Ceci représente un montant de 160 millions d'euros pour l'ERAP (638.216.466 actions), de 168 millions d'euros pour l'État (671.786.275 actions) et donc de 328 millions d'euros pour l'État et l'ERAP.

S'agissant des licences UMTS, une participation forfaitaire de 619 millions d'euros est à verser en 2004. En ce qui concerne la part variable, Orange a déclaré une recette nulle pour 2003 et une recette prévisionnelle de 5 à 10 millions d'euros pour 2004. Avec une redevance annuelle fixée à 1 % du CA, cela donne les recettes suivantes pour l'État : rien pour 2004 et de 50 à 100.000 euros pour le PLF 2005.

Le renforcement de la situation financière du groupe, lancé en décembre 2002, reposait sur trois volets distincts :

- 15 milliards d'euros de disponibilités consacrés à la réduction de la dette et résultant de l'effort du groupe à travers le plan d'amélioration de la performance opérationnelle « TOP ». Les résultats obtenus en 2003 sont supérieurs aux prévisions (6,4 milliards d'euros dont plus de 4 milliards d'euros hors cession) et l'objectif de 15 milliards d'euros la période 2003-2005 est confirmé.

- 15 milliards d'euros de renforcement des fonds propres de France Telecom par l'augmentation de capital de 14,8 milliards d'euros effectuée le 15 avril 2003.

- 5 milliards d'euros d'allongement des échéances de la dette.

Entre décembre 2002 et février 2003, France Telecom a refinancé plus de 14 milliards d'euros avec des maturités au-delà de 2005 :

- des émissions obligataires avec des maturités de 5 à 30 ans ont été effectuées pour un montant de 2,8 milliards d'euros en décembre 2002 et pour un montant de 6,4 milliards d'euros en janvier et février 2003.

- une nouvelle ligne de crédit de 5 milliards d'euros à maturité à 3 ans a été mise en place en février 2003 en vue de l'échéance d'une ligne de même montant à maturité février 2003 avec option de renouvellement d'un an.

L'opération de poursuite de l'ouverture du capital de France Telecom a été annoncée par le ministère de l'Économie, des finances et de

l'industrie le 1^{er} septembre 2004. L'État a cédé 10,85 % du capital (soit 267,7 millions de titres) à un syndicat de placement composé de la Société Générale, BNP Paribas, JP Morgan et Morgan Stanley et sa participation (directe et indirecte) est descendue à 42,2 %. Les titres ont été négociés à 19,05 euros le titre. Parallèlement a eu lieu une émission d'Océanes pour un montant de 1 milliard d'euros, ce qui entraîne une légère dilution du capital.

Votre Rapporteur spécial note que le plan « 15+15+15 » et la privatisation posent le problème de l'État actionnaire, tel qu'actuellement géré avec l'aide de l'Agence des participations de l'État. Avec plus de 42 % du capital de France Telecom, l'État reste de loin le principal actionnaire sans lequel rien ne peut se faire ; sa responsabilité est ainsi engagée s'agissant d'une entreprise qui, nous l'avons vu, assume des tâches et missions essentielles pour la communauté nationale.

Le 30 janvier 2003, la Commission européenne a lancé une enquête sur d'éventuelles aides d'État en faveur de France Telecom. Cette procédure formelle d'examen portait sur les mesures financières annoncées par l'État le 4 décembre 2002, date à laquelle l'État a notamment indiqué qu'il était prêt à anticiper sa participation au renforcement des fonds propres de l'entreprise à travers une avance d'actionnaire, qui n'a jamais été mise en place et le régime particulier de taxe professionnelle découlant du statut de France Telecom mis en place par la loi du 2 juillet 1990.

Le 20 juillet 2004, la Commission a décidé de considérer que ces mesures financières et ce régime de taxe professionnelle étaient incompatibles avec le Traité de l'Union européenne. Elle n'a demandé aucune récupération d'aide sur le premier volet et a demandé à l'État français d'obtenir de France Telecom le remboursement d'un montant d'aide au titre du régime de taxe professionnelle, montant dont le chiffrage précis sera défini ultérieurement et qu'à ce stade, elle estime compris entre 800 millions d'euros et 1,1 milliard d'euros plus intérêts, sans préjudice de la déduction possible de certaines sommes, telles que le surcroît d'impôt sur les sociétés induit pour France Telecom.

À ce stade, il n'y a pas eu communication par la Commission des décisions formelles qu'elle a prises.

Dans un communiqué du ministre d'État, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie en date du 20 juillet 2004, le Gouvernement a confirmé qu'il contestait l'existence de tout élément d'aide d'État dans ces dossiers et a déclaré être déterminé à utiliser toutes les voies de recours pour faire valoir ses droits auprès des juridictions communautaires. En

particulier, le régime de la taxe professionnelle a toujours été considéré par l'État comme par l'opérateur comme globalement défavorable.

2.- Le plan TOP

Dans le cadre du programme « Ambition 2005 », le programme d'amélioration opérationnelle TOP (pour *Total Operational Performance*) doit permettre à France Telecom de dégager plus de 15 milliards d'euros de liquidités sur la période 2003-2005, ces flux devant être affectés à la réduction de la dette de l'opérateur.

Ces liquidités devraient pouvoir être dégagées grâce à une amélioration de la performance provenant pour environ 40 % de la réduction et de l'optimisation des investissements, pour environ 40 % de la réduction des coûts opérationnels et pour environ 20 % d'autres améliorations (dont l'amélioration du besoin en fonds de roulement). En 2003, l'amélioration de la performance devait surtout provenir de la réduction et de l'optimisation des investissements compte tenu des délais nécessaires pour la mise en œuvre des programmes d'économies sur les coûts opérationnels.

Les résultats obtenus dans le cadre de TOP au cours de 2003 ont été supérieurs aux objectifs. En 2003, France Telecom a dégagé près de 6,4 milliards d'euros de *cash-flow* disponible, hors cessions, à comparer à un objectif initial de 4 milliards d'euros environ. Les investissements ont été réduits à 5,1 milliards d'euros en 2003 (contre 7,4 en 2002), tout en maintenant un niveau élevé d'investissement sur les activités de croissance (ADSL et téléphonie mobile de 2^{ème} et 3^{ème} génération).

Sur la période 2003-2005, France Telecom confirme son objectif de dégager un *cash flow* disponible de plus de 15 milliards d'euros grâce à TOP.

Le programme TOP est décliné en chantiers. Les chantiers TOP touchent l'ensemble des marchés, des entités et des fonctions. Ils concernent notamment la valorisation de la puissance d'achat, la coordination des relations clients, l'optimisation des outils de production et la rationalisation du système d'information du Groupe.

La rémunération variable des cadres de l'entreprise est désormais assise sur les résultats du programme TOP et sur la croissance du chiffre d'affaires. La cellule de pilotage centrale, initialement rattachée au Directeur financier, est devenue depuis avril 2004 une division à part entière. Le programme TOP Line, composé d'une quarantaine d'initiatives

des divisions opérationnelles et de 14 initiatives transverses, a été lancé au début 2004 en complément du programme TOP. Les résultats du premier semestre 2004 (en terme de croissance du CA) sont cohérents avec le plan de marche « Ambition 2005 ».

B.– LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC

Les directives communautaires ont instauré des obligations de service universel (téléphonie fixe, annuaire universel, cabines téléphoniques, tarifs pour les personnes défavorisées) dont le financement est réparti entre les opérateurs. En France c'est France Telecom qui est en charge de toutes ces obligations. Votre Rapporteur spécial saisit cette occasion pour souligner le rôle fondamental joué par l'opérateur historique en France, même partiellement privatisé et en situation de concurrence. Il note également que notre capacité à répondre rapidement aux exigences du service universel ou public doit s'adapter au rythme des évolutions technologiques. Elle doit être repensée régulièrement, le Parlement ayant un rôle important à jouer en la matière.

1.– Le parc de cabines téléphoniques de France Telecom

Le parc de cabines téléphoniques de France Telecom a évolué de la façon suivante :

Années	Domaine Public		Domaine Privé	
	Publiphones à cartes	Publiphones à pièces	Publiphones d'intérieur à cartes	Total
1996	172 222	39 748	0	211 970
1997	184 848	26 162	13 586	224 596
1998	192 943	17 746	30 757	241 446
1999	194 895	14 364	36 086	245 345
2000	190 257	11 063	38 290	239 610
2001	178 937	8 799	37 090	224 826
2002	166 630	6 599	36 692	209 921
2003	156 572	6 178	35 236	197 986

Le nombre de cabines situées sur le domaine public décroît rapidement depuis 1999. La baisse du trafic des publiphones a conduit l'opérateur à redéployer son parc et à le réduire (de 245.000 à 198.000).

Au titre de l'année 2001, 25.300 cabines installées dans 23.021 communes ont fait l'objet d'une compensation au titre du service

universel pour un coût de 23,8 millions d'euros avant prise en compte des « avantages immatériels ».

France Telecom fait valoir que ce parc va largement au-delà des obligations communautaires.

2.– Les personnes défavorisées

Le code des postes et communications électroniques prévoit que le service universel des télécommunications est fourni dans « *des conditions tarifaires et techniques prenant en compte les difficultés particulières rencontrées dans l'accès au service téléphonique par certaines catégories de personnes en raison notamment de leur niveau de revenu* ».

Les modalités d'applications de ces dispositions ont été précisées par les décrets du 8 mars 1999 et du 10 avril 2003 et recouvrent deux dispositifs :

– d'une part, une réduction sur le montant de la facture pour les titulaires du revenu minimum d'insertion, de l'allocation d'adulte handicapé ou de l'allocation de solidarité spécifique, soit un nombre de bénéficiaires potentiels de deux millions de personnes. Cette mesure a été mise en œuvre dans le courant de l'année 2000 ;

– d'autre part, la prise en charge de dettes téléphoniques sur demande auprès d'une commission départementale. Cette mesure est entrée en application à la fin de l'année 1999.

Depuis l'année 2000, la réduction sociale téléphonique est fixée à 4,21 euros HT par mois. Fin 2001, le nombre d'ayants droits s'élevait à 601.400 personnes (sur deux millions de bénéficiaires potentiels), ce qui a déterminé un coût net au titre de cette année de l'ordre de 35 millions d'euros (frais de gestion de la procédure inclus).

Le dispositif concernant la prise en charge des dettes téléphoniques fait l'objet de deux circulaires aux préfets du 10 juin 1999 et du 28 février 2000 et d'un arrêté annuel fixant les enveloppes départementales disponibles. Pour 2004, un montant maximal de 3 millions d'euros a été retenu pour ce dispositif.

3.– L'annuaire universel

Les services d'annuaire et de renseignements constituent un outil essentiel pour l'information des utilisateurs du réseau téléphonique et le développement des communications. La France s'est dotée, par le biais de

France Telecom et dans le cadre des obligations de service universel, d'un service d'annuaire et de renseignements performant qui devait cependant être adapté au nouveau contexte issu de l'ouverture du secteur à la concurrence et de l'essor de la téléphonie mobile. L'annuaire téléphonique actuel ne regroupe que les abonnés à la téléphonie fixe de France Telecom, alors que le nombre des abonnés mobiles dépasse maintenant celui des abonnés à la téléphonie fixe. Les utilisateurs n'ont aucun moyen d'accéder, du moins par un service unique, aux coordonnées des abonnés mobiles et à celles des abonnés à la téléphonie fixe des opérateurs autres que l'opérateur historique.

La loi de réglementation des télécommunications de 1996 avait tenu compte de cette évolution en prévoyant la création d'un annuaire universel rassemblant tous les abonnés de tous les opérateurs, mais ses dispositions se sont avérées difficiles à mettre en œuvre. L'approche centralisée adoptée à l'époque consistant à confier à un organisme *ad hoc* la tâche d'élaborer la liste universelle des abonnés et de la mettre à la disposition des éditeurs intéressés s'est heurtée à l'article 6 de la directive 98/10/CE qui prévoit également l'obligation pour les États membres de mettre à la disposition des utilisateurs des annuaires rassemblant tous les abonnés mais dans un cadre plus concurrentiel et décentralisé régi par le principe de libre communicabilité des listes d'abonnés, à un tarif reflétant les coûts à tout éditeur intéressé.

L'ordonnance n° 2001-670 du 25 juillet 2001 portant adaptation au droit communautaire du code de la propriété intellectuelle et du code des postes et télécommunications a modifié les articles L. 33-4 et L. 35-4 du code des postes et télécommunications pour les mettre en conformité avec la directive précitée. Le nouveau dispositif prévoit, dans le cadre des obligations de service universel, l'édition et la diffusion d'un annuaire imprimé et électronique regroupant l'ensemble des abonnés à la téléphonie fixe et mobile quels que soient l'opérateur et la mise en place d'un service universel de renseignements à un tarif abordable. Tout autre éditeur intéressé pourra demander aux opérateurs la communication de leur liste d'abonnés à un tarif reflétant les coûts aux fins d'éditer un annuaire universel ou de mettre en place un service universel de renseignements. Les éditeurs pourront limiter le champ de leur activité à une zone géographique déterminée. Cette disposition vise à soutenir le développement des annuaires locaux.

Le nouveau dispositif affirme pour la première fois le droit de tous les abonnés à figurer sur les listes d'abonnés, ainsi que le droit de s'opposer gratuitement à y être mentionnés. Les abonnés peuvent également refuser, sous réserve d'absence d'homonymie, l'inscription de leur prénom ou de

leur adresse complète, s'opposer à la prospection directe et à la recherche inversée. La prospection directe par télécopie ou automates d'appel est interdite sauf accord exprès de l'abonné.

Le processus de mise en œuvre de ce décret a cependant été interrompu pour tenir compte d'une modification introduite par la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle. Ce texte requiert le consentement préalable des abonnés à la téléphonie mobile pour toute inscription sur les listes d'abonnés. Or le décret actuel applique, sous réserve de certaines précautions, les règles de droit commun aux abonnés à la téléphonie mobile à savoir : l'inscription par défaut sur les listes assortie d'un droit d'opposition. Un décret modificatif est actuellement en cours de préparation pour tenir compte de cette évolution. Par ailleurs, en application de la loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Telecom, les obligations de service universel en matière d'annuaires et de renseignements ne seront plus assumées d'office par France Telecom, mais feront l'objet d'un appel à candidatures.

4.- Le Fonds de service universel

La dernière évaluation définitive du coût net du service universel effectuée par l'Autorité de régulation des télécommunications porte sur l'année 2001. Elle s'établit à 142,1 millions d'euros. Les modalités de calcul et la répartition de ce coût sont les suivantes :

<i>en millions d'euros</i>	Péréquation géographique	Tarifs sociaux	Publiphonie	Annuaire et renseignements	Total
Coûts nets	169,5	36,3	23,8	0	229,6
Part	73,82 %	15,81 %	10,37 %	0 %	100 %
Avantage lié à l'image de marque	64,6	13,8	9,1	0	87,5
Coûts nets définitifs	104,9	22,5	14,7	0	142,1

Cet avantage découle du fait que l'opérateur de service universel, en implantant des cabines téléphoniques dans tous les points du territoire ou en offrant le téléphone à toute personne qui en fait la demande, même dans les zones les moins habitées, améliore son image de marque auprès du public et peut en tirer avantage.

Par décision du 18 juin 2003, à la suite d'un recours de la société Tiscali Telecom, le Conseil d'État a annulé l'arrêté du 11 juillet 2002 fixant le montant des contributions prévisionnelles des opérateurs au fonds de service universel pour 2002. Ces contributions vont être de nouveau

calculées par l'ART en tenant compte des méthodes d'évaluation prévues par le décret n° 2004-408 du 13 mai 2004.

La loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Telecom modifie la clé de répartition du coût du service universel qui était basée sur le volume de trafic de chaque opérateur. Désormais, ce coût est réparti entre les opérateurs, au prorata de leur chiffre d'affaires réalisé au titre des services de télécommunications, à l'exclusion de celui réalisé au titre des prestations d'interconnexion et d'accès ou d'autres prestations réalisées ou facturées pour le compte d'opérateurs tiers. L'inconvénient de l'ancien mode de calcul des contributions qui faisait supporter une charge importante aux activités ayant un faible revenu par minute, comme celles des fournisseurs d'accès à internet, est donc supprimé. L'application de la nouvelle clé de répartition assurera l'équité entre les contributeurs. Elle s'appliquera à compter de l'évaluation définitive du coût du service universel de l'année 2002 qui sera connue à la fin de l'année 2004. Il est aussi prévu par la loi que certains opérateurs, dont le chiffre d'affaires est inférieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'État, seront exonérés de toute contribution. Ce décret en cours de préparation modifie également les modalités de calcul du service universel dans le sens d'une diminution de ce coût. De ce fait, le montant des contributions dues par les opérateurs devrait être réduit.

La dernière évaluation définitive des coûts nets du service universel porte sur l'année 2001 et s'élève à 142,1 millions d'euros. La part du coût net assumée par France Telecom a été de 140,604 millions d'euros. Celle de Kertel a été évaluée à 1,542 million d'euros. Ces coûts prennent en compte les avantages immatériels que retire l'opérateur chargé du service universel. Les opérateurs, autres que France Telecom et Kertel, opérateur participant à la composante sociale du service universel, ont financé 34,33 % de ce coût.

L'évaluation définitive du coût net du service universel pour l'année 2001 s'établit à 142,1 millions d'euros et prend notamment en compte les « avantages immatériels » de l'opérateur chargé du service universel.

Pour cette année, les opérateurs autres que France Telecom assurent le financement de 34,3 % du coût net, soit près de 38,8 millions d'euros. Les contributions des trois opérateurs mobiles représentent 56, % du total des contributions des opérateurs autres que France Telecom soit un total de 27,5 millions d'euros se décomposant en 6,3 millions d'euros pour Bouygues Telecom, 10,2 millions d'euros pour Orange et 11 millions d'euros pour SFR.

Sept opérateurs de réseaux fixes affichent des contributions supérieures à 1 million d'euros : Tiscali (2,1 millions d'euros), Free Telecom (1,5 million d'euros), Telecom Développement (5,9 millions d'euros), 9 Telecom (1 million d'euros), World Com (2,4 millions d'euros), Télé 2 (2 millions d'euros) et Siris (1,2 million d'euros).

L'évaluation prévisionnelle du coût net du service universel pour l'année 2002 avait fait l'objet de la décision de l'ART n° 02-329 du 23 avril 2002 et s'établissait à 296,6 millions d'euros. Elle s'est traduite par un flux de financement via le fonds de service universel de 100,5 millions d'euros soit environ 34 % du total. Les trois opérateurs mobiles devaient acquitter environ 55,8 % de cette part.

L'évaluation définitive des coûts nets du service universel pour l'année 2002 devrait intervenir vers la fin 2004.

En application du décret du 10 avril 2003, l'Autorité de régulation des télécommunications a proposé au ministre de reconduire les contributions définitives des opérateurs pour 2001, à titre de versement provisionnel pour 2003 et 2004. L'arrêté du 24 septembre 2003 et l'arrêté du 18 décembre 2003 ont ainsi fixé sur cette base les contributions provisionnelles des opérateurs au fonds de service universel.

5.- Les Charges de retraites

Votre Rapporteur spécial rappelle que le problème des retraites des fonctionnaires de France Telecom a été résolu en 1997 par le versement d'une soulte de 37,5 milliards de francs contre la prise en charge de ces retraites par l'État.

Les départs en retraite réalisés et prévus :

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
2.719	1.920	1.570	1.480	1.299	1.196	1.888	1.500	1.300	1.200	1.200	1.200

Les charges de pensions incombant à France Telecom sont récapitulées dans le tableau suivant :

<i>(en millions d'euros)</i>	2003	2004 *
Remboursement à l'État des charges de pensions :	1.290,69	1.264,55
- dont cotisations salariales	214,60	208,26
- dont contributions complémentaires de France Telecom	1.076,09	1.056,29
Cotisations salariales prises en charge par France Telecom pour les agents en Congés de Fin de Carrière	10,56	11,64
Ajustements sur exercice antérieur		
Charge totale	1.301,25	1.276,19
Compensation et surcompensation	0	0
Ajustements sur exercice antérieur	0	0
Versement total de compensation	0	0
Total des charges annuelles	1.301,25	1.276,19

(*)= prévision

II.- LES ENJEUX DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

A.- LA COUVERTURE DU TERRITOIRE EN TÉLÉCOMMUNICATIONS

Votre Rapporteur spécial rappelle les enjeux majeurs pour nos citoyens et nos entreprises en matière d'équipement du territoire en moyens de télécommunications, c'est-à-dire essentiellement en téléphonie mobile et Internet haut débit. Le redressement en cours de France Telecom lui permet de retrouver des capacités d'investissement en continuant à jouer son rôle de colonne vertébrale du secteur, aux côtés des opérateurs alternatifs, et pour assumer les missions de service public qui lui sont confiées. La couverture en téléphonie fixe étant réalisée depuis longtemps, il reste essentiellement la couverture en téléphonie mobile et en Internet haut débit.

La période récente montre un rattrapage rapide de notre pays en téléphonie mobile, en dégroupage de la boucle local (concurrence) et surtout en Internet à haut débit.

La convention sur la téléphonie mobile signée le 15 juillet 2003 a pleinement produit ses effets et la première phase connaît un bon niveau de réalisation. Votre Rapporteur spécial a auditionné les représentants des opérateurs de télécommunication. L'un d'eux, Bouygues Telecom, a demandé l'instauration par voie législative d'une obligation d'itinérance locale pour les zones grises. Cette obligation existe déjà, depuis le dernier paquet législatif, pour les zones blanches. Cette demande est rejetée par les autres opérateurs qui disent qu'il s'agit seulement d'un problème de retard du troisième opérateur français de téléphonie mobile, qui n'a pas autant investi dans la couverture du territoire que les deux premiers, et qu'une telle obligation réglementaire serait lui accorder un avantage indu. L'ART étudie le dossier en étant plutôt encline de laisser jouer librement la concurrence.

1.- La couverture du territoire en téléphonie mobile

La couverture des réseaux de télécommunications mobiles a augmenté considérablement ces dernières années, dépassant pour chaque opérateur les obligations minimales inscrites dans les licences (90 % de la population). On estime à 98 % la part de la population actuellement couverte par les réseaux mobiles et à près de 90 % la surface du territoire couverte.

Une partie non négligeable du territoire métropolitain n'est donc pas encore couverte par les réseaux mobiles. Un processus d'identification des zones blanches, mené en concertation entre les opérateurs et les collectivités territoriales¹, 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 signifie que ces zones ne pourront pas être couvertes au titre de la démarche commerciale d'extension de couverture mise en œuvre par les opérateurs.

Le simple jeu de la concurrence entre les trois opérateurs disposant d'une licence en France est insuffisant pour amener les opérateurs à couvrir la part du territoire qui n'est aujourd'hui couverte par aucun d'entre eux. Les autorités françaises se sont donc engagées à la mise en œuvre d'une politique publique susceptible d'en améliorer l'équation économique.

Une convention nationale a été 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. Les principaux éléments de cette action sont les suivants :

- Dans une première phase, 1.250 sites couvrant environ 1.638 communes seront mis en place.

- Pour cette phase I, les pouvoirs publics, État et collectivités locales, 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'État engagera 44 millions d'euros, à parité avec les collectivités locales. Les opérateurs participeront à hauteur d'environ 80 millions d'euros.

- 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, 369 sites ont fait l'objet d'un accord entre opérateurs et collectivités territoriales sur leur lieu d'implantation.

¹ Selon des critères précis : réception en 2W piéton en extérieur, couverture des centres-bourgs...

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.

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 phase II. Les obligations nouvelles de couverture imposées 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 s'aligne sur ces conditions en indiquant que la totalité de la phase II sera à la charge des opérateurs, soit environ 155 millions d'euros. L'ensemble des sites de la phase II devra être exploité commercialement par les trois opérateurs avant fin 2007.

Bien que Bouygues Telecom 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 incitera 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.

D'autre part, la répartition entre sites en itinérance¹ (70 %) et sites en mutualisation d'infrastructures (30 %) sera susceptible d'évoluer sur l'initiative de Bouygues Telecom qui ne la juge pas optimale et préférerait davantage de sites en itinérance.

Au-delà de la convention, dans le cadre de la procédure de notification aux opérateurs Orange et SFR des conditions de renouvellement de leur licence, une extension de leurs obligations de couverture a été décidée. Les opérateurs métropolitains devront ainsi collectivement poursuivre l'effort engagé dans le cadre du programme gouvernemental pour la couverture des zones blanches, en assurant, à leurs frais, la couverture des communes de la deuxième phase de ce plan d'action, avant la fin 2007.

En prenant en compte cette obligation de couverture des zones blanches, 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.

¹ Zone sur laquelle un seul opérateur est présent et accueille les abonnés des deux autres opérateurs

Le déploiement de l'UMTS, la troisième génération de téléphonie mobile, risque à nouveau de soulever des questions d'aménagement du territoire. Selon les opérateurs, il ne serait pas rentable de la développer dans les zones peu denses. Un déploiement de l'UMTS dans les grandes zones urbaines complété par une mise à niveau des réseaux existants¹ dans les zones moins denses est donc prévu.

- Le renouvellement des licences GSM

La France est le premier pays de l'Union européenne à notifier des conditions de renouvellement des autorisations GSM.

Le 25 mars 2006, les licences GSM d'Orange France et de SFR, d'une durée de 15 ans, arriveront à échéance. Conformément au code des postes et télécommunications, l'ART a proposé les conditions de renouvellement de ces autorisations au ministre chargé des télécommunications, qui les a notifiées aux deux opérateurs deux ans avant la date d'expiration de leurs licences, soit le 25 mars 2004. Les modalités financières de ce renouvellement sont du ressort du gouvernement.

L'ART a préparé depuis début 2003, avec transparence et en concertation avec le secteur, les conditions de renouvellement de ces licences. Il ressort ainsi de la consultation publique lancée sur ce sujet en juillet 2003 et dont la synthèse a été publiée en janvier 2004, qu'aucun nouvel acteur n'envisageait de demander des fréquences GSM en métropole. Pour les opérateurs souhaitant continuer à offrir des services basés sur la norme GSM/GPRS dans les bandes 900 MHz et 1.800 MHz qui leur sont aujourd'hui intégralement attribuées, l'ART a proposé le renouvellement de leurs licences GSM avec des attributions de fréquences initiales inchangées.

Le dispositif retenu par le gouvernement concernant les redevances dues par les opérateurs au titre de l'utilisation des fréquences GSM prévoit une redevance annuelle en deux composantes :

- la première consiste en un droit fixe annuel de 25 millions d'euros.

- la seconde est constituée d'un prélèvement additionnel égal à 1 % du chiffre d'affaires de l'activité GSM, analogue à celui prévu pour les fréquences UMTS.

¹ « EDGE », intermédiaire entre la technologie mobile et l'UMTS

Le nouveau cadre issu des directives du « paquet Telecom », en cours de transposition en droit national, prévoit que les opérateurs doivent respecter des dispositions relevant de l'autorisation générale. À ce titre, les opérateurs mobiles GSM, en métropole ou dans les DOM, et UMTS devront se soumettre à de nouvelles obligations.

Ils devront ainsi rendre compte chaque année de l'amélioration de l'accessibilité de la téléphonie mobile pour les personnes handicapées et mettre en place une signalétique indiquant les terminaux et services les mieux adaptés aux différents handicaps. Cette obligation s'inscrit dans la continuité de l'initiative lancée fin 2002 par l'ART, qui a créé un groupe de travail d'opérateurs et d'équipementiers.

Ils devront aussi limiter le verrouillage des terminaux (*simlockage*). Actuellement, l'opérateur est obligé de communiquer systématiquement et gratuitement à ses abonnés le code de déverrouillage de son terminal au bout de six mois. Désormais, cette obligation s'appliquera dès la fin de l'engagement contractuel du client auprès de son opérateur, et au plus tard au bout de six mois. Les clients souscrivant une offre sans engagement pourront obtenir immédiatement le déverrouillage de leurs terminaux.

Des contraintes liées à la protection de l'environnement seront également imposées aux opérateurs. Ils devront ainsi mettre à disposition du public une liste actualisée d'implantation des sites radioélectriques et transmettre aux maires qui le demandent un dossier sur les installations radioélectriques installées sur leurs communes.

Les opérateurs devront aussi faciliter l'accès du client aux fournisseurs d'accès ou de services en permettant le libre paramétrage des terminaux.

Enfin, l'efficacité de la lutte contre le vol des terminaux est renforcée. Les opérateurs métropolitains auront ainsi l'obligation d'alimenter la base de données recensant les numéros IMEI d'identification des terminaux identifiés et déclarés volés, et de procéder au blocage des terminaux qui y sont inscrits.

Les opérateurs devront aussi respecter des dispositions relevant de l'autorisation individuelle d'utilisation de ressources en fréquences dont ils sont titulaires. À ce titre, deux principales évolutions sont à noter. Tout d'abord, les opérateurs GSM métropolitains devront assurer la couverture des « zones blanches » identifiées dans la deuxième phase du programme gouvernemental. En prenant en compte cette obligation, Orange France et SFR devront couvrir 99 % de la population métropolitaine contre 90 % actuellement, ainsi que les principaux axes routiers de chaque département.

Ils seront enfin tenus, vis-à-vis du grand public, à une obligation de transparence sur la couverture de leurs réseaux.

Deuxième évolution, les opérateurs devront fournir, outre le service téléphonique, au moins un service de messagerie interpersonnelle (SMS, MMS, e-mail, etc.) et de transfert de données en mode paquet (services utilisant le GPRS par exemple), ainsi qu'un service basé sur la localisation de l'utilisateur. À cet égard, de nouveaux critères d'évaluation de qualité de service portant à la fois sur les services de voix et sur les services de données ont été définis.

Ces nouvelles obligations s'attachent à prendre en compte l'intérêt des consommateurs et à assurer les conditions favorables à la poursuite du succès de la téléphonie mobile et de la transition vers la 3ème génération.

Votre Rapporteur spécial se félicite que le Gouvernement ait saisi l'occasion du renouvellement des licences GSM pour imposer des obligations raisonnables de couverture des zones blanches aux opérateurs. De même le niveau des redevances a-t-il été fixé à un taux raisonnable, pour permettre la concurrence avec les opérateurs les plus petits et pour supporter les charges de service public.

2.- La pénétration de l'Internet en France et dans l'Union européenne

En 2003, les États-Unis comptent le plus grand nombre d'utilisateurs d'Internet devant le Japon et l'Allemagne. S'agissant du taux de pénétration d'Internet, la Suède occupe le premier rang devant les États-Unis et le Japon. La France, avec un taux de pénétration de 41 % se situe au-dessus de la moyenne des pays de l'Europe de l'Ouest (38 %).

Évolution du nombre d'utilisateurs et du taux de pénétration de l'Internet

	Nombre d'utilisateurs (en millions)		Taux de pénétration (en pourcentage)	
	2002	2003	2002	2003
Europe de l'Ouest	148	161	35 %	38 %
France	23	25	38 %	41 %
Allemagne	39	43	47 %	52 %
Italie	18	20	31 %	35 %
Suède	6	6	63 %	69 %
Royaume-Uni	28	29	47 %	49 %
États-Unis	179	191	64 %	67 %
Japon	51	69	40 %	55 %

Source : Idate

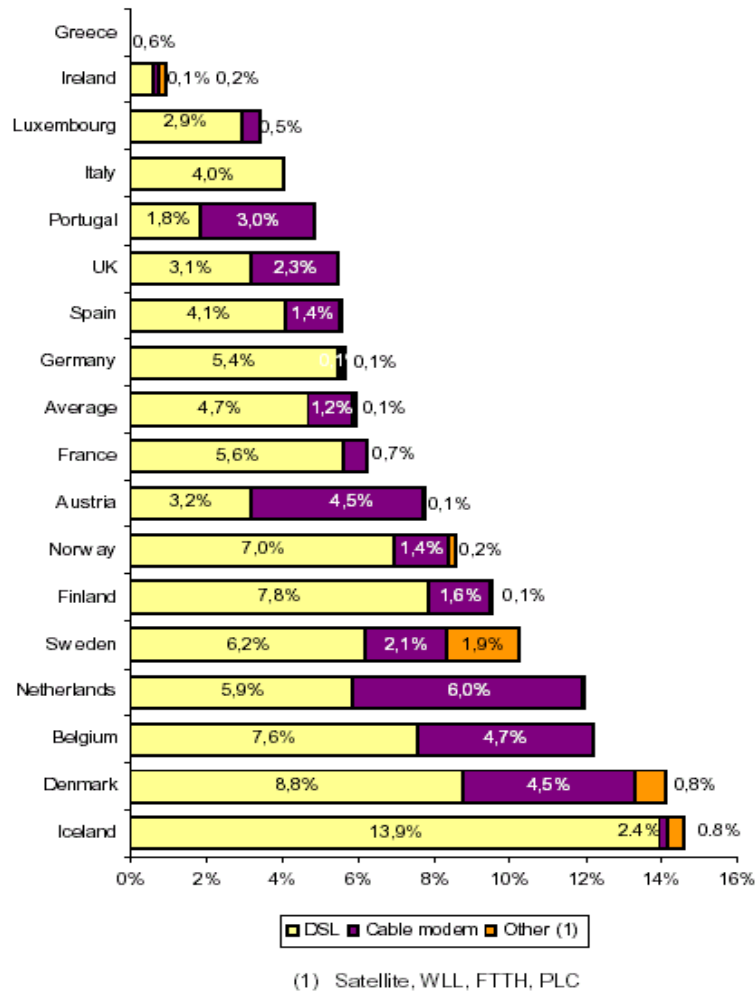
3.– La couverture en haut débit

Grâce au développement du dégroupage et à la concurrence accrue des fournisseurs d'accès à Internet, la France connaît la plus forte croissance en Europe du nombre d'abonnements. Elle se situe maintenant légèrement au-dessus de la moyenne européenne, avec un peu plus de 6 % de la population⁽¹⁾ abonnés à une connexion à haut ou moyen débit à l'Internet. Il y avait 800.000 abonnés à ce service en mai 2002, il y en a près de 4,5 millions mi-2004. Votre Rapporteur spécial souligne la performance des opérateurs évoluant sur le marché français, au premier plan desquels France Telecom, avec son plan d'accélération du déploiement de l'ADSL.

Le taux de pénétration du haut débit en France se situe juste au-dessus de la moyenne européenne, comme le montre la figure ci-dessous⁽²⁾.

¹ Ce taux de pénétration est exprimé en nombre d'habitants.

² Graphiques issus d'une étude de la Commission européenne, chiffres à fin 2003.



Au quotidien, l'essor des connexions permanentes à l'Internet a dopé le commerce électronique qui croit à 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 rempli leur déclaration d'impôt par Internet, contre 600.000 en 2003 et 120.000 en 2002.

En raison de ses spécificités géographiques, la France se situe légèrement en retrait de la moyenne européenne en terme de couverture du territoire en haut débit.

À ce jour, plus de 45 millions de français ont la possibilité technique d'accéder à l'Internet à haut débit contre 37 millions à la fin 2002. Le taux de couverture de la population ayant accès à l'Internet à haut débit est passé de 62 % fin 2002 à plus de 75 % de la population fin 2003.

14.600 communes ont aujourd'hui totalement ou partiellement accès de façon permanente à Internet. Entre fin 2002 et fin 2003, ce

nombre de communes a doublé. On estime qu'à fin 2003 environ 70 % du territoire bâti avait accès à une connexion permanente à Internet.

Bien que l'évolution reste favorable et rapide, les situations territoriales restent contrastées. Si 10 départements bénéficient d'une couverture DSL supérieure à 90 % de la population, 35 ont une couverture inférieure à 60 % et 6 une couverture inférieure à 40 %.

La France est également le troisième pays au monde s'agissant du nombre de points d'accès (« *hotspots* ») à l'Internet sans fil par technologie WIFI.

Des offres d'accès à Internet à haut débit par satellite sont apparues en France dès 2003, grâce à l'action volontaire du Gouvernement qui a supprimé la redevance proportionnelle au nombre de paraboles et mis en place des incitations fiscales à l'achat de ces équipements.

La France dispose des tarifs d'accès à l'Internet à haut débit parmi les plus bas d'Europe. Les tarifs d'abonnement les plus courants varient entre 15 et 30 euros par mois et la France disposait, selon Quantum-Web, à fin 2003 des offres les moins chères d'Europe à 512, 1024 et 2048 kbps.

La France connaît néanmoins des retards qu'il convient d'apprécier avec justesse. Il faut insister, par exemple, sur le caractère très lacunaire des stimulants relevant du domaine des technologies de l'information dans la recherche de progrès de compétitivité au sein de nos entreprises, particulièrement des PME. Il convient aussi de s'interroger sur la réalité du rattrapage en matière d'infrastructure à haut débit. Il est certes notable au niveau de la couverture, mais se traduit-il par une offre en capacité réelle (débit à l'abonné) suffisante pour le développement d'applications et d'usages innovants, à l'instar de son déploiement dans nombre de pays comparables (Belgique, Suède, Japon, Corée, États-Unis ...) ?

4.– La question de l'Intervention des collectivités locales en matière de télécommunications

L'article L-1425-1 nouveau du code général des collectivités locales accorde aux collectivités locales la possibilité d'intervenir dans des travaux d'infrastructure de réseau, passifs ou intelligents. Il leur permet également de devenir opérateur de services de télécommunications en cas de carence des opérateurs, après appel d'offre infructueux.

L'indéniable dynamisme du développement des offres de services de communications électroniques met encore plus en lumière que par le passé l'inégalité territoriale de leur disponibilité. La pertinence de la

question de l'intervention des pouvoirs publics, nationaux et locaux, ne s'est d'ailleurs pas démentie et 2003 a été l'année de la consolidation des initiatives locales et du débat parlementaire portant sur le cadre d'intervention des collectivités territoriales.

Les conditions juridiques d'intervention des collectivités territoriales dans le secteur des télécommunications ont été profondément modifiées par la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. L'ancien article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales autorisait les collectivités à établir des infrastructures destinées à supporter des réseaux de télécommunications et à les mettre à disposition d'opérateurs et d'utilisateurs. En revanche, il interdisait aux collectivités d'exercer des activités d'opérateur.

Ce dispositif n'apparaissant plus adapté aux besoins, le Gouvernement a décidé, lors du CIADT de décembre 2002, de proposer une modification législative autorisant les collectivités locales à devenir opérateur de télécommunications, sous certaines conditions.

À cette fin, la loi pour la confiance dans l'économie numérique a introduit dans le code général des collectivités territoriales un nouvel article L. 1425-1 qui repose sur les principes suivants :

- possibilité pour les collectivités d'établir et d'exploiter des réseaux de communications électroniques ouverts au public ;

- possibilité pour les collectivités de fournir des services de communications électroniques aux utilisateurs finals après avoir constaté une insuffisance d'initiatives privées propres à satisfaire les besoins de ces utilisateurs ; à cet égard, l'article L. 1425-1 précise que « l'insuffisance d'initiatives privées est constatée par un appel d'offre déclaré infructueux ayant visé à satisfaire les besoins concernés des utilisateurs finals en services de télécommunications » ;

- possibilité pour les collectivités « *quand les conditions économiques ne permettent pas la rentabilité de l'établissement de réseaux de télécommunications ouverts au public ou d'une activité d'opérateur de télécommunications* » de mettre leurs infrastructures ou réseaux de télécommunications à disposition des opérateurs à un prix inférieur au coût de revient ou de compenser des obligations de service public par des subventions accordées dans le cadre d'une délégation de service public ou d'un marché public ;

- règlement des différends par l'Autorité de régulation des télécommunications.

En insérant l'article L. 1425-1 dans le Livre IV du CGCT consacré aux « services publics locaux », dans un chapitre intitulé « réseaux et services locaux de télécommunications », le législateur a voulu reconnaître, de manière implicite, l'existence d'un service public local.

L'adoption de l'article L.1425-1 du code général des collectivités territoriales a donc permis d'étendre de manière significative le champ de compétences des collectivités territoriales dans le domaine de l'aménagement numérique des territoires en les autorisant à devenir opérateurs de réseaux et de services de communications électroniques.

De manière précise, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, aux termes de cet article, exercer différentes activités :

- établir sur leur territoire des infrastructures passives (de la même manière que l'ancien article L. 1511-6 du CGCT) et les mettre à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants ;

- établir sur leur territoire des réseaux et les mettre à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants ;

- établir et exploiter sur leur territoire des réseaux de communications électroniques au sens du 3° et du 15° de l'article L. 32 du code des postes et communications électroniques ;

- fournir des services de communications électroniques aux utilisateurs finals.

La mise en œuvre de ces activités est soumise au respect de différentes conditions. Ainsi les collectivités territoriales doivent-elles, dans tous les cas, deux mois au moins avant l'établissement et l'exploitation sur leur territoire d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques :

- publier le projet dans un journal d'annonces légales ;

- transmettre le projet à l'Autorité de régulation des télécommunications.

Deux conditions de mise en œuvre supplémentaires sont directement liées à l'activité visant à fournir des services de communications électroniques aux utilisateurs finals. En effet, les collectivités territoriales doivent :

– constater une insuffisance d'initiatives privées propres à satisfaire les besoins des utilisateurs finals (par l'intermédiaire d'un appel d'offre déclaré infructueux ayant visé à satisfaire les besoins concernés des utilisateurs finals en services de communications électroniques) ;

– avertir l'Autorité de régulation des télécommunications de ce constat.

Les collectivités territoriales peuvent choisir entre un mode de gestion directe de leur réseau ou un mode de gestion déléguée. Elles peuvent décider d'avoir recours pour la construction des infrastructures de communications électroniques et leur exploitation à diverses modalités juridiques (régie, marchés publics ou délégation de services publics, etc...). Si elles choisissent de confier l'exploitation de leur réseau à un délégataire, elles doivent s'assurer que la mise à disposition de ces infrastructures aux opérateurs se fasse dans des conditions transparentes et non discriminatoires.

En effet, si la légitimité d'une action publique locale pour réduire les disparités territoriales dans l'accès au haut débit est aujourd'hui reconnue, l'octroi de subventions publiques dans le secteur marchand des communications électroniques doit se faire dans le respect de la concurrence. Cela nécessite un accès égal pour tous à ces réseaux. Il s'agit d'un élément déterminant pour la réussite des projets et pour l'intérêt des collectivités territoriales.

Comme tout opérateur, les collectivités territoriales (ou leurs délégataires) seront soumises à la régulation sectorielle exercée par l'ART conformément au code des postes et communications électroniques. Si l'ART n'a pas à donner un avis sur chaque projet des collectivités territoriales, elle travaille néanmoins à l'élaboration d'un certain nombre de principes généraux permettant aux collectivités de concilier action publique et concurrence. Pour ce faire, l'ART a entrepris de recueillir les avis de l'ensemble des parties concernées (opérateurs, collectivités territoriales, institutions, etc.) en lançant une consultation publique sur l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine des communications électroniques (15 juillet 2004 – 30 septembre 2004).

À titre d'exemples, le département de l'Oise et la région du Limousin ont lancé des projets d'aménagement numérique de leur territoire dans ce nouveau cadre législatif. Le gestionnaire de réseau a été choisi pour l'Oise après mise en concurrence des opérateurs et un accord de concession a été signé. La région du Limousin a lancé la procédure de

choix de son délégataire suivant la même démarche que le département de l'Oise.

Aucun recensement complet des investissements réalisés par les collectivités locales dans le domaine des télécommunications n'existe. En particulier, les projets d'établissement d'infrastructures destinées à supporter des réseaux de télécommunications, comme les fibres noires, n'étant pas soumis à autorisation administrative, il n'est pas possible d'en fournir une liste exhaustive.

Toutefois, la Caisse des dépôts et consignations et la DATAR ont recensé à ce jour environ 200 projets pour un montant total d'investissement de 2 milliards d'euros. Ce chiffre doit bien entendu être manié avec précaution car il s'agit pour l'essentiel de projets. Le domaine d'action principal des collectivités locales est constitué par les besoins d'infrastructure particuliers pour les entreprises pour l'Internet haut et très haut débit. La pose des fibres est en particulier un terrain de prédilection.

Votre Rapporteur spécial attire l'attention sur les potentialités d'un tel usage par les collectivités locales, notamment en assurant le développement du haut débit par des procédures contractuelles et donc adaptables à la diversité des situations territoriales. Mais il attire également l'attention sur les risques que comporte un tel développement en régie d'infrastructures, voire de services de téléphonie ou de communications électroniques, sans qu'aucune ingénierie de projet ne soit véritablement mise à disposition des collectivités locales ou territoriales.

5.– Les nouvelles technologies

L'extrême rapidité de l'évolution technologique ne devra accroître ni les disparités territoriales ni les charges supportées.

a) Mise en place des réseaux de troisième génération de mobiles dans l'Union européenne (UMTS)

Les réseaux de téléphonie mobile de troisième génération sont attendus depuis de nombreuses années pour améliorer la qualité des transmissions vocales et surtout pour le transport de données (Internet). Si la génération actuelle de téléphonie mobile est à 40 Koctets par seconde, l'UMTS échangera à 330 Koctets. D'ores et déjà des opérateurs comme Bouygues Telecom, auditionnés par votre Rapporteur spécial, étudient l'étape suivante dénommée « HSDPA » et qui disposera d'une vitesse de 2 Mcoctets par seconde.

Le lancement commercial des réseaux mobiles de troisième génération (UMTS), initialement prévu pour 2002 dans l'Union européenne, a finalement eu lieu après de multiples difficultés :

1. Les équipements et les terminaux dont la mise au point s'est avérée plus difficile que prévue, ont finalement bénéficié de l'expérience des opérateurs japonais. Ces équipements et terminaux sont disponibles depuis peu mais le surcoût des téléphones UMTS, de 400 à 500 euros le terminal, constitue le frein le plus important à un développement rapide de l'UMTS. Il est donc probable que les opérateurs, comme ils le font aujourd'hui sur le GSM, subventionnent fortement les terminaux UMTS pour atteindre un tarif grand public entre 100 et 150 euros.

2. De nombreux opérateurs européens sortent à peine d'une situation financière difficile, en raison notamment du coût des licences UMTS et, par ailleurs, d'investissements hasardeux, et qui les avait conduits à limiter leurs investissements.

3. Les services mis au point en Europe sur le GPRS n'ont pas rencontré un franc succès, comparable à celui de l'I-mode au Japon. Le manque de visibilité sur le marché des services accessibles depuis un terminal mobile n'a donc pas incité les opérateurs à investir rapidement.

4. Enfin, lors du déploiement de leurs réseaux, les opérateurs ont rencontré des difficultés opérationnelles liées à des nouvelles règles d'ingénierie et à des craintes relatives à d'éventuels risques pour la santé.

En France, l'absence d'un quatrième opérateur UMTS ainsi que la situation financière délicate des maisons mères d'Orange et de SFR n'ont pas incité ces opérateurs à accélérer l'ouverture de leur service. Les deux sociétés investiront néanmoins près de 4 milliards d'euros dans la construction d'un réseau UMTS. Des tests à grande échelle sont en cours. Le réseau 3G de SFR couvre déjà Paris, Lyon, Toulouse, Lille et Nantes et l'ouverture des services commerciaux d'Orange aura lieu d'ici fin 2004 dans les plus grandes agglomérations métropolitaines.

Bouygues Telecom ne semble pas avoir commencé à investir. Cette société, en effet, commence à peine à rentabiliser son réseau GSM. De plus, Bouygues Telecom n'a obtenu son autorisation qu'en décembre 2002, soit plus d'un an après ses concurrents et a fortement investi dans l'I-mode.

Plusieurs services commerciaux ont d'ores et déjà été ouverts en Europe et dans le monde. Les premiers opérateurs UMTS ont néanmoins été confrontés à de nombreux dysfonctionnements conformes aux pratiques

de déploiement de nouveaux réseaux en raison de l'immaturation de la technologie.

L'UMTS est une norme de téléphonie mobile permettant d'atteindre des débits largement plus élevés que ceux permis par le GSM : elle pourra donc offrir, outre les services mobiles de deuxième génération, comme la voix, les SMS ou certains services multimédia mobile, déjà disponibles via le GSM / GPRS, des nouveaux services particulièrement innovants. À destination du grand public sont particulièrement attendus les services basés sur la vidéo tels que la visiophonie (téléphonie couplée à la possibilité de voir son interlocuteur) et le video-streaming (possibilité de visionner en continu sur son téléphone des séquences vidéo). Les clients professionnels pourront quant à eux bénéficier en mobilité des mêmes outils que ceux dont ils disposent sur leur lieu de travail, en particulier l'accès à des réseaux de données : le bureau deviendra alors pleinement nomade.

Il ressort des éléments fournis par les deux opérateurs UMTS et les acteurs du secteur, qu'il existe un décalage entre les dates relatives au déploiement des réseaux UMTS initialement prévues dans les cahiers des charges et les dates raisonnablement envisageables aujourd'hui. L'Autorité a constaté que ce décalage s'explique par des raisons objectives, présentes dans l'ensemble de l'Europe, qui ont à la fois trait à la maîtrise de la technologie, au contexte financier et aux difficultés opérationnelles rencontrées lors du déploiement.

Par ailleurs, la période d'attribution des autorisations UMTS, inscrite à l'origine dans un contexte favorable aux nouvelles technologies, a été suivie d'un ébranlement de l'optimisme entourant les NTIC et de l'effondrement de « la bulle Internet ». Les opérateurs français aussi bien qu'européens se sont alors trouvés fragilisés financièrement. Cet effet a été amplifié par le montant très élevé prélevé par les États pour les autorisations UMTS, au total plus de 100 milliards d'euros pour l'ensemble des opérateurs européens. Ce prélèvement auprès des opérateurs a eu une incidence sur les équipementiers à travers le décalage des commandes et a donc entraîné des problèmes de financement des programmes de recherche et développement. Enfin, l'Autorité a constaté que lors du déploiement de leurs réseaux, les opérateurs ont rencontré des difficultés opérationnelles liées à des nouvelles règles d'ingénierie et à des craintes relatives à d'éventuels risques pour la santé. En ont résulté des retards dans la mise en place de certaines antennes et des difficultés d'accès à certains points hauts.

Plusieurs facteurs externes expliquent ainsi le décalage observé dans la mise au point et le déploiement de l'UMTS. Ce décalage peut être évalué entre 24 et 30 mois. Les obligations de déploiement du réseau de troisième génération figurant dans les cahiers des charges de la société Orange France et de la société Française du Radiotéléphone n'ont donc pas pu être respectées.

Ainsi, compte tenu notamment des retards constatés en Europe dans la mise au point de matériels de réseau et surtout de terminaux qui combinent deuxième et troisième générations, il est apparu nécessaire à l'Autorité de procéder à la révision des obligations de déploiement de la société Orange France et de la société Française du Radiotéléphone.

À la vue de l'ensemble des éléments qu'elle a recueillis et compte tenu des circonstances technico-économiques indiquées ci-dessus, l'Autorité a décidé de procéder à la révision des obligations relatives au lancement commercial et à la couverture de SFR et Orange France, comme cela a eu lieu dans d'autres pays européens. À cet égard, l'Autorité considère qu'une attitude réaliste et cohérente au niveau européen serait souhaitable en ce qui concerne l'examen des obligations de déploiement liées à l'UMTS.

La révision formelle des obligations, inscrites dans les cahiers des charges des deux opérateurs, interviendra à la suite de la mise en place du nouveau cadre réglementaire issu du « paquet Telecom ».

Les lancements commerciaux des services UMTS par les opérateurs Orange France et SFR devront intervenir au plus tard le 31 décembre 2004. À cette date, le service de chaque opérateur devra être accessible au minimum dans douze des plus grandes agglomérations métropolitaines.

La réalisation d'un lancement commercial avant la fin de l'année 2004 est cohérente avec les dates de lancements prévues dans la plupart des autres pays européens. Ce calendrier tient compte des contraintes techniques liées à la mise au point de l'UMTS afin que dès le lancement commercial en France, les opérateurs puissent offrir des services attractifs via des terminaux 3G et qui permettent le passage sans interruption des zones couvertes par l'UMTS à celles uniquement desservies, pour le moment, en GSM.

La première échéance de vérification des obligations de couverture par le réseau est décalée de 28 mois et fixée au 31 décembre 2005. Le taux minimal de couverture de la population qui devra être respecté à cette date est fixé à 58 % pour les deux opérateurs. Les obligations relatives à la

première échéance de couverture ont été harmonisées pour la société Orange France et la société Française du Radiotéléphone. En effet, indépendamment des différences d'estimation et d'appréciation lors de la procédure de sélection, ces deux sociétés sont aujourd'hui confrontées à des situations techniques analogues et à des investissements similaires en ce qui concerne le déploiement de leurs réseaux UMTS.

Ces obligations révisées seront inscrites dans les autorisations individuelles d'utilisation des fréquences UMTS des deux opérateurs concernés.

L'accès pour tous les Français aux services 3G constitue un réel enjeu d'aménagement du territoire. À cet égard, l'un des critères de sélection dont la pondération était la plus forte portait notamment sur la couverture retenue par les opérateurs candidats. Conformément à l'objectif affiché par l'Autorité, les opérateurs retenus se sont engagés sur des obligations de taux de couverture élevés de la population : à moyen terme, ils visaient une couverture nationale en UMTS. L'Autorité considère que l'objectif d'accessibilité des services 3G au plus grand nombre doit être maintenu.

Pour répondre à ces attentes, des solutions innovantes pourront être étudiées, parmi lesquelles l'utilisation pour l'UMTS de nouvelles fréquences plus basses comme celles utilisées aujourd'hui pour le GSM (bande en 900 MHz), permettant ainsi d'assurer à moindre coût une couverture territoriale plus large. Il faut aussi noter que pendant la phase durant laquelle l'UMTS n'offre pas de couverture nationale, certains acteurs envisagent l'utilisation complémentaire des technologies GPRS / EDGE issues de la norme GSM en complément de l'UMTS, pour apporter une partie des services multimédia mobiles au plus grand nombre.

Conformément aux prévisions, 2004 s'affirme comme l'année du véritable démarrage de l'UMTS en France et en Europe, avec plus d'une trentaine de lancements commerciaux réalisés ou à venir. En Europe, neuf lancements commerciaux avaient déjà eu lieu en 2003, dont cinq par le seul opérateur Hutchison 3G, nouvel entrant sans infrastructure GSM.

En France, SFR a réalisé le lancement commercial de son offre UMTS grand public le 16 juin 2004. Les services de troisième génération étaient disponibles à cette date dans les villes de Paris, Lyon et Toulouse. Parallèlement Orange France mène depuis février 2004 des tests précommerciaux dans des grandes villes françaises et prévoit un lancement commercial pour le dernier trimestre 2004.

b) Les opérateurs virtuels de téléphonie mobile (« MVNO »)

Les MVNO sont des opérateurs mobiles virtuels c'est-à-dire des opérateurs qui proposent des services comparables à ceux des opérateurs mobiles sans toutefois disposer de fréquences propres. Ce type d'opérateur s'est développé dans un certain nombre de pays européens et l'ART a souhaité très tôt mesurer les enjeux économiques et réglementaires liés à de tels acteurs en demandant une étude à la Commission consultative des radiocommunications (CCR) qui a été publiée sur le site Internet de l'ART en mars 2002.

En France le ministère de l'Industrie estime que le développement de ces opérateurs instillerait utilement une plus grande concurrence.

- Régulation et MVNO

Historiquement, l'ART a été amenée à se prononcer sur la question des MVNO à l'occasion d'un règlement de différend opposant Tele2 France à Orange France suite à un échec des négociations entre ces deux sociétés. Dans sa décision adoptée le 17 décembre 2002¹³, l'ART a cependant estimé qu'outre les questions techniques et économiques soulevées par les parties, le cadre réglementaire alors en vigueur ne lui permettait pas d'obliger Orange à accueillir un MVNO mais que par contre le nouveau cadre juridique découlant de la transposition des directives européennes du « paquet Telecom » pourrait permettre à l'ART de se prononcer sur la pertinence d'une telle obligation.

Le processus d'analyse des marchés est actuellement en cours (marché de gros de l'accès et du départ d'appel au départ des réseaux mobiles) Le nouveau cadre réglementaire en vigueur, découlant des directives adoptées en 2002 par la Commission, prévoit que l'ART mène des analyses de marchés pour identifier les questions concurrentielles avant d'imposer des obligations qui doivent en tout état de cause être proportionnées et justifiées. Elle est donc amenée à définir le périmètre des marchés, identifier l'existence éventuelle d'opérateurs dominants c'est-à-dire pouvant agir indépendamment de leurs concurrents et des consommateurs, et de leur imposer des obligations. La Commission a ainsi défini 18 marchés qui doivent faire l'objet d'une analyse par les autorités nationales de régulation et c'est dans le cadre de l'analyse de l'un d'entre eux, le marché de gros de l'accès et du départ d'appel sur les réseaux mobiles (marché 15), que l'Autorité sera amenée à juger du fonctionnement concurrentiel de ce marché et de façon plus large du marché de détail des services mobiles. Une solution de MVNO n'est alors envisageable que si le marché n'est pas considéré comme suffisamment

concurrentiel car dominé par un acteur ou par plusieurs de façon conjointe et que si ce remède apparaît justifié et proportionné au vu du diagnostic concurrentiel.

- Développements récents en France

Le 11 juin 2004, un accord a été signé entre SFR et Debitel autorisant ce dernier à utiliser le réseau de SFR pour fournir aux clients finaux des services de communications électroniques : 13 décision n° 02-1192 du 17 décembre 2002 110 Debitel a été présenté comme étant le premier MVNO français. Le groupe Debitel d'origine allemande représente 3.100 employés et a 10 millions de clients tous pays confondus. En France, avant la signature de l'accord précédemment mentionné, il était distributeur à travers son réseau propre placé sous l'enseigne Videlec et société de Commercialisation de Services (SCS) pour le compte de SFR. Il est prévu que son offre se développe en deux temps : pendant l'année 2004, DEBITEL ciblera le segment post payé en proposant des forfaits respectivement de 2h, 3h, 4h, 6h et 8h par mois. Puis son offre sera étendue, au courant de l'année 2005, aux offres prépayées en vue de cibler les personnes non encore équipées, les communautés, les jeunes. L'objectif affiché pour la fin de l'année 2005 demeure limité dans la mesure où Debitel vise la constitution d'une base de 100.000 abonnés. Début juillet 2004, un nouvel accord a été annoncé, signé entre Orange et The Phone House autorisant ce dernier à utiliser le réseau d'Orange pour fournir aux clients finaux des services de communications électroniques en région Bretagne. Le groupe français The Phone House est rattaché au groupe britannique Carphone Warehouse qui est le premier distributeur européen indépendant de téléphonie mobile. En France, avant la signature de l'accord précédemment mentionné, il était distributeur à travers son réseau propre de points de vente et SCS. L'offre initiale de The Phone House, placée sous la marque Breizh Mobile, est présentée comme étant celle d'un MVNO régional. Cette offre cible le segment prépayé avec une forte remise quand les appels sont passés depuis la Bretagne ; par ailleurs, les SMS sont facturés à 10 centimes d'euros. Sont visés des personnes non équipées ou des clients post-payés qui veulent réduire leurs factures. Sans toutefois indiquer d'objectif quantitatif précis, Breizh Mobile affirme avoir un objectif supérieur à celui de Debitel et l'ambition de dupliquer le modèle breton dans d'autres régions. Les dates de signatures d'accords l'indiquent clairement, ces développements sont trop récents pour que leur impact sur le marché de la téléphonie mobile en France puisse être apprécié par l'Autorité de régulation des Télécommunications.

- Présence de MVNO en Europe

Le tableau suivant indique des pays dans lesquels sont présents des MVNO, et pour chacun de ces pays leur nombre approximatif ainsi que les noms des principaux MVNO.

MVNO	Nombre estimé de MVNO	Principaux MVNO et ESP
Autriche	1	Tele2
Royaume-Uni	10 environ	Virgin Mobile, Sainsbury's, Fresh, One Tel
Pays-Bas	4	Tele2 Mobiel, Albert Heijn, Debitel
Belgique	1 environ	Transatel
Suède	15 environ	Campuz mobile, Sense Tango (lancé par Tele2), Dj Juice (lancé par Telenor en 2002)
Danemark	9 environ	Tele2, Telmore, CBB, Debitel
Norvège	9 environ	Tele2, Sense, Zalto
Finlande	3	Jippii Saunalahti, RSL Com, Tele2
Suisse	1	Tele2

Plusieurs constats peuvent être dressés concernant la situation des MVNO ou ESP¹⁴ en Europe. Tout d'abord, leur présence est forte dans l'Europe du Nord, à savoir dans les pays scandinaves, au Royaume-Uni où Virgin Mobile est actif et souvent pris en exemple comme le modèle de MVNO à succès, aux Pays-Bas et en Belgique. Un autre constat peut être dressé, de disparités tant en terme de cadre réglementaire, d'intervention du régulateur ou de définition d'un MVNO – si tant est qu'une telle définition ait été donnée. Aucune conclusion ne peut être tirée quant aux opérateurs hôtes accueillant des MVNO (ce ne sont ni les plus petits opérateurs de réseau, ni les plus gros), ou à une éventuelle corrélation entre le succès rencontré par un MVNO et son origine (issu de la téléphonie fixe, adossé à une marque ou enseigne de la grande distribution, nouvel entrant) ou le schéma technique qu'il suit (modèle 2 dit minimaliste, 2 bis dit avec clientèle propre, ou 3 dit étendu selon les termes utilisés par la CCR dans son rapport de 2002). Il semble qu'il n'existe pas de stratégie unique des MVNO : leur positionnement est souvent varié, ciblant les segments postpayé et/ou prépayé. Certains pratiquent une distribution dans des points de vente qui leur sont propres tandis que d'autres n'assurent la commercialisation de leurs offres que de manière indirecte (ex. : via internet). La plupart revendiquent souvent la simplicité de leurs offres qui n'imposent aucune consommation minimale ou aucun engagement de durée. En pratique, il semble que les MVNO, du moins certains, soient davantage compétitifs que les opérateurs de réseau pour les usages à faible consommation (donc pour les clients prépayés). Concernant les nouveaux

acteurs ayant émergé en France, comme il l'a déjà été indiqué, il est trop tôt pour que l'Autorité puisse apprécier l'impact de ces nouveaux entrants sur le degré concurrentiel du marché de la téléphonie mobile.

4. Prochaine étape pour la France : l'Autorité rendra publique son analyse du marché de gros de l'accès et du départ d'appel sur les réseaux mobiles fin septembre/début octobre 2004 et ses éventuelles propositions en terme d'action réglementaire concernant les MVNOs le cas échéant.

b) L'Internet sans fil (les boucles locales radio WIFI et WIMAX)

- WIFI

Le cadre juridique en place actuellement est réglementé par les lignes directrices publiées sur le site Internet de l'Autorité dont sont extraites les informations suivantes.

Les expérimentations RLAN/WIFI sont possibles au moyen d'une simple déclaration à l'ART. Ce cadre expérimental sera maintenu au moins jusqu'à la fin 2004 pour permettre à des initiatives originales de se développer dans un cadre peu contraignant, de faciliter la construction d'offres de services pérennes tant sur le plan économique que technique pour ce marché émergent. Il est demandé aux opérateurs de déclarer leur activité à l'ART, dans l'esprit des directives européennes et en application des nouvelles dispositions du code des postes et communications électroniques publiées au Journal Officiel le 10 juillet 2004. Cette déclaration contient notamment une brève description de leur projet, la date prévue pour le lancement, la localisation de l'expérimentation.

Ce nouveau cadre simplifie et harmonise les conditions techniques et le régime d'autorisation, conformément à la recommandation européenne concernant l'harmonisation de l'accès RLAN du public du 20 mars 2003 :

- Une simple déclaration remplace les licences individuelles d'opérateurs de réseaux ouverts au public ;

- Les usages privés (réseaux indépendants, usages particuliers) et le raccordement direct d'une borne d'accès RLAN en tant qu'équipement terminal à un réseau déjà autorisé, ne nécessitent pas de démarche auprès de l'ART ;

- Les conditions techniques, qui prévoient une limitation en terme de PIRE (puissance isotrope rayonnée équivalente), sont assouplies pour

toutes les applications et services dans la bande 2,4 GHz, sous réserve de ne pas brouiller les équipements du ministère de la Défense ;

– Les conditions techniques ne sont pas modifiées à cette date dans la bande 5 GHz.

S’agissant des perspectives de développement, l’ART souhaite que les expérimentations RLAN donnent lieu à une évaluation globale de la technologie dans le deuxième semestre 2004, avant de déterminer l’évolution du régime expérimental d’autorisation des RLAN. Une grille d’évaluation sera élaborée en concertation avec les acteurs courant 2004 et les résultats de celle-ci seront rendus publics, hormis les éléments relevant du secret des affaires.

- WIMAX

Le Wimax est un consortium d’industriels soutenant la norme IEEE 802.16. Dans les faits, de nouveaux équipements de point à point et point à multipoint apparaissent et seront par la suite interopérables. Les communications autour du Wimax permettent actuellement aux fréquences de boucle locale radio de jouir d’une popularité importante. En effet il s’agit d’équipements de boucle locale radio dans la bande 3,5 GHz

S’agissant du cadre juridique, des licences d’opérateurs et des fréquences ont été attribuées en 2000 dans les bandes de fréquences 3,5 GHz et 26 GHz. Il s’agit de fréquences protégées (à l’inverse des fréquences à usage libre du WIFI) et soumises à redevances.

En ce qui concerne les perspectives de développement, une partie des ressources a été restituée à l’Autorité notamment dans la bande 3,5 GHz. L’Autorité détient donc une ressource de 15 MHz duplex disponible en tout point en France.

Depuis le début de l’année 2004, de nombreux acteurs ont manifesté leur intérêt pour cette ressource, regain d’intérêt qui semble lié à l’émergence de la norme américaine IEEE 802.16 qui définit des solutions pour des réseaux d’accès hertzien haut débit, notamment dans la bande de fréquences 3,4–3,8 GHz.

Les projets dont l’ART a eu connaissance portent sur des zones de couverture très variées : nationales, pluri-régionales, départementales ou encore restreintes à une commune. Ces contacts semblent indiquer que ces ressources sont plus rares que ce qu’en avait conclu la consultation publique achevée en mars 2003.

C'est pourquoi l'Autorité a lancé une consultation publique, le 29 juin 2004 pour recueillir les avis des acteurs concernés sur l'ensemble des aspects liés à l'utilisation et l'attribution de fréquences dans ces bandes afin :

– d'évaluer l'intérêt du marché pour la boucle locale radio et la technologie WIMAX dans la bande 3,4-3,8 GHz ;

– de connaître le degré de maturité de la technologie, la disponibilité des équipements, ainsi que la nature des projets en préparation ;

– d'identifier, s'il est nécessaire, d'autres ressources spectrales disponibles dans la bande 3,4 – 3,8 GHz pour la boucle locale radio ;

– de préparer les modalités d'attribution (enchères ou sélection comparative) de la ressource disponible.

c) Les autres innovations

- La voix sur Internet (VoIP)

Dans la foulée d'Internet, le développement qui apparaît très rapide de la voix sur IP (*Internet protocol*) devrait profondément affecter les principes de fonctionnement de l'économie des télécommunications et de leur équilibre d'exploitation. Plusieurs fournisseurs d'accès Internet proposent maintenant des forfaits regroupant échange de données, voix sur IP et même télévision sur ADSL...

- Vers la convergence du fixe et du mobile

France Telecom et d'autres opérateurs historiques, bien implantés sur le fixe, envisagent des solutions technologiques avec un seul terminal téléphonique et un seul numéro de téléphone qui basculerait automatiquement d'une ligne fixe à une ligne radio en fonction de l'endroit où on se situe, au moindre coût. Cette solution peut être intéressante pour les opérateurs et pour les clients. Les représentants de CEGETEL SFR, auditionnés par votre Rapporteur spécial, craignent cependant que l'opérateur historique ne profite de sa position dominante sur le fixe pour capter la clientèle de façon déloyale. L'ART étudie actuellement le dossier.

- Et bientôt la télévision sur son portable...

Les représentants de Bouygues Telecom, reçus par votre Rapporteur spécial, ont mentionné la télévision sur le téléphone portable (cible : des petites séquences d'information).

B.- L'ENVIRONNEMENT CONCURRENTIEL DE FRANCE TELECOM

La concurrence sur le marché de la téléphonie est vive et tumultueuse. Votre Rapporteur spécial a auditionné les représentants de Bouygues Telecom, qui a intenté une action devant le Conseil de la concurrence pour pratiques anticoncurrentielles d'Orange et SFR : subventions au terminal, durée de l'engagement, portabilité, utilisation abusive du réseau de distribution.

1.- L'importance du secteur des télécommunications

Évolution du marché des services de télécommunications en France pour les opérateurs titulaires de licences					
Chiffres d'affaires (en millions d'euros)	1999	2000	2001	2002	2003*
Téléphonie fixe	15 063	14 631	14 375	14 030	13 448
Internet	344	731	1 119	1 186	1 329
Services mobiles	5 658	7 789	10 028	11 788	13 269
Ensemble de la téléphonie	21 065	23 151	25 522	27 003	28 046
Services avancés	1 648	1 842	1 810	1 862	1 803
Liaisons louées	1 469	2 011	2 328	2 261	2 273
Transport de données	404	530	676	506	536
Renseignements et revenus accessoires	584	319	342	344	358
Ventes et locations de terminaux	1 358	1 760	2 072	1 753	1 817
Hébergement et centres d'appels	10	20	43	34	32
Ensemble des services de télécommunications	26 537	29 633	32 793	33 763	34 866

Source : ART

* Chiffres provisoires

Les chiffres de l'ART concernant l'Internet doivent être analysés avec précaution. En effet, ils ne recouvrent pas l'ensemble du marché mais les seules données des opérateurs titulaires d'une licence. Ils incluent le chiffre d'affaires des clients finals et le chiffre d'affaires auprès des fournisseurs d'accès à Internet (FAI) qui ne disposent pas d'autorisations mais ne couvrent pas la valeur ajoutée des FAI non déclarés. Les chiffres suivants reflètent mieux la réalité :

<i>en milliards d'euros</i>	2000	2001	2002	2003(*)
Internet et haut débit	0,98	1,49	1,84	2,15
Évolution en %		52,0%	23,5%	16,8%

Source : Idate

** estimation*

2.- Les fournisseurs de services de télécommunications au public concurrents de France Telecom

Il convient de distinguer la téléphonie fixe, l'accès à Internet et la téléphonie mobile.

- Fixe

Le marché de la téléphonie fixe reste dominé par France Telecom. Les principaux concurrents de France Telecom sont Cegetel, 9 Telecom (ex LDCOM) et le suédois Tele2.

Le tableau suivant fournit le chiffre d'affaires 2003 des principaux opérateurs de télécommunications en France.

Opérateurs	Chiffre d'affaires (en millions d'euros)
France Telecom	19.270
Cegetel	1.300
9 Telecom	992
Tele2	* 600
Iliad (Free)	293

(Source : Opérateurs)

** estimation*

La part de marché de France Telecom sur le marché local est passée de 96,8 % en décembre 2001 à 80,9 % en décembre 2002 et 76 % en décembre 2003.

Le dégroupage de la boucle locale est en très forte croissance. Au 1^{er} août 2003, le nombre de lignes dégroupées s'élevait à 83.362, dont 80.297 lignes en dégroupage partiel et 3.065 lignes en dégroupage total. Au 1^{er} juillet 2004, 730.720 lignes ont été dégroupées (717.654 en dégroupage partiel et 13.066 en dégroupage total). Free est le premier acteur dans le dégroupage de la boucle locale, il annonce au 30 juin 2004, 355.000 lignes dégroupées.

- Mobile

Pour la téléphonie mobile sur le marché national, les parts de marché d'Orange, SFR et Bouygues Telecom s'établissent respectivement à 48,3 %, 35,4 % et 16,3 % au 30 juin 2004. Par ailleurs l'opérateur Dauphin Telecom a récemment ouvert son réseau à Saint-Martin et Saint-

Barthélémy dans les Antilles françaises. Le taux de pénétration atteignait 70 % au 30 juin 2004. Le taux de pénétration actif (clients ayant passé ou reçu un appel au cours des trois derniers mois) était de 68,9 % à la même date.

Opérateurs	Nombre d'abonnés Juin 2003	Nombre d'abonnés Juin 2004	Part de marché Juin 2003	Part de marché Juin 2004
Orange France	19.367.900	20.395.800	49,2 %	48,3 %
SFR	13.914.300	14.942.200	35,3 %	35,4 %
Bouygues Telecom	6.096.000	6.903.500	15,5 %	16,3 %
Dauphin Telecom		1.900		ns
TOTAL :	39.378.200	42.243.400	100 %	100%

Source : ART

Au 30 juin 2004, 42,2 millions de français étaient clients des services de radiotéléphonie, 25,6 millions ayant souscrit une offre forfaitaire. Le parc de clients au radiotéléphone a augmenté de 2,9 millions entre le 30 juin 2003 et le 30 juin 2004 (soit une croissance annuelle nette de 7,3 %) et de 302.000 clients entre le 31 mars 2004 et le 30 juin 2004 (soit une croissance trimestrielle nette de 0,7 %).

- Boucle locale radio

À la suite du processus de concentration qui s'est développé parmi les opérateurs de boucle locale radio (BLR), le marché national se décompose ainsi au 31 décembre 2003 :

- deux opérateurs métropolitains nationaux : 9 Telecom Entreprises (groupe LDCOM) et Altitude Telecom ;

- un opérateur métropolitain régional : Broadnet France (filiale d'Altitude Telecom) ;

- trois opérateurs dans les DOM : Cegetel La Réunion, Mediaserv et XTS Network (avec deux filiales XTS Network Caraïbes et XTS Network Océan Indien).

L'émergence de la technologie WIMAX offre l'opportunité de développer de nouveaux réseaux de boucle locale radio.

- Internet

Selon l'ART, la France comptait au 31 mars 2004, 10,9 millions d'abonnés à Internet. Si les abonnés bas débit restent encore majoritaires (60 %), le haut débit génère 62 % du chiffre d'affaires des fournisseurs d'accès.

	Parc	Chiffre d'affaires (en millions d'euros)
Internet bas débit	6.517.714	225
Internet haut débit	4.406.044	369
Total	10.926.758	594

Source : ART

Les principaux concurrents de Wanadoo sur le marché de l'Internet sont Free (groupe Iliad), AOL France, Tiscali France et Club Internet (T-Online).

3.- Le dégroupage de la boucle locale en France et la revente des abonnements

La libre concurrence sur le marché de la téléphonie fixe passe, pour les opérateurs alternatifs à France Telecom, le dégroupage de la boucle local et la revente des abonnements. Les opérateurs alternatifs, comme CEGETEL SFR, reçus par votre Rapporteur spécial, se plaignent de n'avoir qu'un accès limité aux répartiteurs de France Telecom pour le dégroupage. Selon CEGETEL SFR, France Telecom multiplie les problèmes de distorsion, tarifaire et opérationnel, pour l'accès à son réseau. Le rachat récent de Wanadoo par France Telecom fait craindre des pratiques de subvention croisées pour favoriser Wanadoo, au détriment de ses concurrents CEGETEL SFR et Bouygues Telecom.

Les opérateurs alternatifs à France Telecom s'intéressent aussi à la revente des abonnements, c'est-à-dire à la possibilité pour eux d'acheter en gros à France Telecom des lignes téléphoniques et de les revendre. France Telecom a récemment été condamné sur ce sujet. En théorie la loi permet déjà la revente des abonnements, mais, pour les opérateurs alternatifs à France Telecom, il faut attendre la transposition du paquet de directives communautaires qui seule garantira un cadre juridique permettant le plein exercice de la concurrence.

La question de la revente de l'abonnement téléphonique doit être examinée dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux mécanismes de régulation issus de la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, qui transpose les directives du « paquet Telecom ».

Dans le cadre de ces nouveaux mécanismes, il peut être imposé à un opérateur de vendre en gros des abonnements téléphoniques aux autres opérateurs si, à l'issue du processus d'analyse des différents marchés du secteur, une défaillance concurrentielle de certains marchés est constatée et

que la revente de l'abonnement apparaît comme un « remède » adéquat à cette défaillance.

À cet égard, l'Autorité de régulation des télécommunications a publié le 9 juillet 2004 une consultation relative aux marchés de détail et de gros de la téléphonie fixe.

Dans cette consultation, l'ART propose de recenser 15 marchés pertinents, se répartissant en 10 marchés de détail et 5 marchés de gros. L'ART considère que France Telecom exerce une influence significative sur chacun de ces marchés. Elle propose donc d'imposer à France Telecom un ensemble d'obligations en matière d'interconnexion et d'accès et de services de détail qui reprend très largement les obligations actuellement en vigueur.

Par ailleurs, l'ART propose de demander à France Telecom de commercialiser une nouvelle prestation de vente en gros d'un service de raccordement (revente de l'abonnement). L'ART estime en effet que, sur les marchés de l'accès, France Telecom reste très largement dominante et que les offres concurrentes demeurent très limitées dans leur portée géographique. S'il semble probable que la concurrence sur les marchés de l'accès va se développer progressivement sur la base du dégroupage total de la paire de cuivre, cette perspective n'est pas, selon l'ART, de nature à remettre en cause l'influence de France Telecom sur ces marchés à l'horizon 2005-2007.

Afin de développer la concurrence sur les marchés des services « en bande étroite », l'ART propose que France Telecom soit soumise à l'obligation de vendre en gros aux opérateurs utilisant la présélection certains de ses services de raccordement. Une telle offre permettrait à ces concurrents d'assurer l'intégralité de la relation commerciale avec les utilisateurs raccordés au réseau de France Telecom et d'offrir à ces derniers une « facture unique » pour l'ensemble de leurs services en bande étroite.

L'introduction de la vente en gros des services de raccordement permettrait aussi aux utilisateurs qui ne sont pas situés sur les zones géographiques de couverture des opérateurs de boucle locale alternatifs ou des opérateurs ayant recours au dégroupage de la boucle locale de France Telecom, de bénéficier d'une possibilité de choix pour leur opérateur d'accès téléphonique.

Enfin, l'introduction de cette offre de gros devrait permettre le développement d'offres tarifaires innovantes couplant accès et communications tout en maintenant les conditions d'une concurrence loyale entre opérateurs.

Il appartient maintenant à l'ART de formuler, à l'issue de la consultation en cours, ses propositions définitives et de les soumettre à l'avis du Conseil de la concurrence puis de la Commission européenne.

- Situation en France, en Allemagne et au Royaume-Uni

Au 1^{er} juillet 2004, 730.720 lignes avaient été dégroupées (717.654 en dégroupage partiel et 13.066 en dégroupage total). Au cours du premier semestre 2004, le dégroupage partiel a donc maintenu la forte croissance constatée depuis la mi-2003, le nombre d'accès ayant été multiplié par 2,5. Durant cette même période, le dégroupage total a véritablement décollé, avec un nombre d'accès multiplié par quatre.

Le deuxième trimestre 2004 a été marqué par l'annonce par plusieurs opérateurs (Free, 9 Telecom, Cegetel, Tiscali) du lancement d'offres de service fondées sur le dégroupage total sur le marché résidentiel. Ils viennent donc rejoindre Telecom Italia qui propose de telles offres depuis l'hiver dernier.

Ces offres permettent aux usagers d'opter pour un opérateur unique et donc une facture unique, qui couvre l'abonnement téléphonique, les communications téléphoniques et l'accès à Internet à haut débit. Cette possibilité ne concernait jusqu'à présent que les abonnés professionnels.

En parallèle, le déploiement des opérateurs continue : désormais, ce sont 731 sites qui ont été livrés par France Telecom aux opérateurs pour qu'ils puissent y installer leurs équipements nécessaires au dégroupage.

Les conditions opérationnelles du dégroupage sont fixées par l'offre de référence de France Telecom dont la dernière version date de décembre 2003. Les principales avancées de cette version concernent la qualité de service. Un système de pénalités est désormais prévu lorsque France Telecom livre des ressources en retard aux opérateurs. Les conditions d'installation des équipements DSL des opérateurs alternatifs ont également été revues pour leur permettre d'équiper des sites plus petits ou précédemment saturés.

En Allemagne, le nombre de lignes dégroupées est élevé mais principalement en vue de la fourniture d'offres de téléphonie (sur des lignes de type RNIS) et non d'offres d'accès à Internet à haut débit, ce qui en fait un cas à part en Europe. Le nombre de lignes dégroupées utilisées pour des offres de types DSL était de l'ordre de 398.000 au début de l'année 2004, exclusivement en dégroupage total.

Au Royaume-Uni, le dégroupage reste peu développé puisqu'il ne concernait qu'environ 8.200 lignes au début de l'année 2004 (5.418 en dégroupage total et 2.812 en dégroupage partiel). Les raisons de ce chiffre relativement faible sont multiples. On peut souligner en particulier le développement d'une forte concurrence à l'ADSL de l'opérateur historique par les opérateurs du câble : les décisions de régulation ont pu privilégier cette forme de concurrence par rapport au dégroupage. En outre, comme ailleurs, la définition de conditions techniques et financières du dégroupage autorisant des déploiements à grande échelle par les opérateurs concurrents a pris du temps.

4— La libéralisation du secteur des télécommunications dans les directives communautaires

Le réexamen du cadre réglementaire communautaire des télécommunications de 1998 a conduit à un ensemble de directives adopté en avril 2002. Ce « paquet » :

– élargit le champ précédemment couvert des télécommunications à toutes les communications électroniques y compris notamment les moyens électroniques de la radiodiffusion filaire ou hertzienne⁽¹⁾

– s'éloigne du principe d'une réglementation sectorielle spécifique et *a priori* en ce sens qu'il se rapproche de la réglementation générale de la concurrence et des interventions sur constat de distorsion et *a posteriori*. Sauf preuve du contraire, les mécanismes de marché et les règles de la concurrence commerciale classique sont présumés suffisants pour régler les conflits entre acteurs économiques impliqués dans les communications électroniques. Ce nouveau cadre restreint donc le champ de la réglementation sectorielle spécifique aux cas où il y a distorsion dûment constatée de concurrence.

Dans ce nouveau cadre, les marchés nationaux des communications électroniques ont donc vocation à être analysés en permanence par les autorités nationales de régulation pour détecter les cas éventuels de distorsions de concurrence, l'objectif étant de limiter les contraintes réglementaires aux seuls cas de distorsion avérée et aux seules sociétés qui en sont à l'origine.

Avant la fin de juillet 2005, la Commission doit effectuer un réexamen de « ... *la portée du service universel, en particulier en vue d'en*

¹ La réglementation du contenu éditorial des programmes diffusés est hors champ.

proposer la modification ou la redéfinition au Parlement européen et au Conseil ...» (article 15 de la directive 2002/22 sur le service universel).

La Commission lancera le débat fin 2004 sur la question de savoir quels nouveaux services il est souhaitable d'inclure dans le service universel « ...à la lumière des évolutions sociales économiques et technologiques... » constatées dans les communications électroniques. Lors de la négociation de la directive en 2001, la France avait souhaité inclure plus que le simple service téléphonique fixe et ses éléments associés⁽¹⁾ et avait proposé de l'étendre aux services de téléphonie mobile et si possible à certaines formes du haut débit. L'administration française appuyée par une minorité et les partisans d'un service universel mieux conçu face aux risques de fracture numérique avaient obtenu à l'article 15 cette date de révision rapprochée à juillet 2005 et la mention « *compte tenu, notamment, de la mobilité et des débits de données...* ».

Un élément nouveau pourrait être l'irruption dans ce débat, en 2005, des problématiques propres avec dix nouveaux États membres qui ont d'une part, une population à pouvoir d'achat moindre et qui d'autre part, ont souvent une pénétration des mobiles proportionnellement très forte par rapport à celle du fixe qui est restée chez eux assez faible.

Votre Rapporteur spécial propose que soit examinée avec soin la possibilité d'étendre le service universel au haut débit et à la téléphonie mobile. Il s'agit en effet d'un enjeu d'aménagement et de développement du territoire, qui concerne l'égalité de traitement de tous les citoyens, quel que soit le lieu de leur résidence ou de leur travail. Certes le jeu du marché et de la concurrence ont permis d'accomplir des progrès rapides, il sera donc d'autant plus facile de réaliser les conditions d'une couverture généralisée, concernant les seules zones qui seraient restées blanches en l'absence d'intervention réglementaire.

Le volet législatif nécessaire à la transposition a été ventilé entre quatre lois modifiant les textes antérieurs susmentionnés :

– La loi n° 2003-1365 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Telecom du 31 décembre 2003 ;

– La loi n° 2004-575 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) du 21 juin 2004 ;

– La loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle (LCESCA);

¹ Cabines téléphoniques, annuaires, etc.

– La loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Le travail d'élaboration des textes réglementaires nécessaires à la transposition est largement engagé. Le ministre délégué à l'Industrie s'est engagé à l'adoption de l'ensemble de ces textes réglementaires pour la fin de l'année 2004.

De plus, depuis la date d'entrée en vigueur du nouveau cadre, soit juillet 2003, l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), en coordination avec le ministère délégué à l'Industrie, en applique au maximum l'esprit, en particulier en s'abstenant de soumettre les opérateurs aux procédures d'autorisations explicites maintenant interdites dans les cas ne nécessitant pas l'utilisation de fréquences ni de numéros téléphoniques. L'ART a publié sur son site des lignes directrices sur cet aménagement temporaire et pragmatique destiné à faire bénéficier les acteurs économiques de l'allègement réglementaire.

À la date du 15 juillet 2004, seuls douze pays sur les quinze de EU15 avaient pris des mesures pour transposer dans leur droit interne l'essentiel des directives « cadre », « autorisation », « accès » et « service universel ». Il s'agit des pays suivants : Allemagne, Danemark, Espagne, Irlande, Italie, Autriche, Finlande, Suède, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et France (loi du 9 juillet 2004). Dans certains cas, en France notamment, il reste à adopter des textes d'application pour assurer une transposition complète.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 3 novembre 2003, la Commission a examiné les crédits de la Poste et des télécommunications.

Votre Rapporteur spécial a estimé que, dans le cadre du mouvement actuel d'ouverture à la concurrence au niveau européen, telle que voulue par le Conseil de l'Union européenne, les deux secteurs des postes et télécommunications ont en commun de connaître des mutations technologiques profondes et de représenter des enjeux majeurs pour notre pays. Cette concurrence accrue s'accompagne d'une mutation profonde, source d'innovations technologiques et de baisse des coûts. Ainsi en est-il des télécommunications, d'abord, avec le développement de la téléphonie mobile et de l'Internet pour tous, mais également du courrier, avec la publicité adressée, le courrier express ou le colisage. Télécommunications et postes ont aussi en commun de remplir des missions de service public nécessaires aux Français : distribution du courrier à domicile, couverture du territoire en moyens de télécommunication etc...

Un autre point commun est l'intervention forte de l'État dans ces secteurs. La Poste et France Télécom assument des missions de service public, en particulier de couverture du territoire. A l'évidence l'État se trouve placé face à des responsabilités déterminantes dans la définition de leurs objectifs. Il convient de chercher une clarification du rôle de l'État actionnaire de ces entreprises, qui n'est plus le gestionnaire quotidien, mais qui exerce une responsabilité dans leur direction stratégique. La Représentation nationale doit pleinement exercer son contrôle de l'État actionnaire, ainsi que de la politique de service public assumée par ces deux entreprises.

Il s'agit donc de définir le plus complètement possible les missions de service public remplies par La Poste et France Télécom. L'enjeu est de clarifier leurs relations avec l'État, afin de leur permettre d'être soutenues à due concurrence des efforts engagés, et ainsi ne pas affecter leurs comptes d'exploitation. A cette condition, les opérateurs économiques français pourront sans crainte affronter la concurrence grâce aux nombreux atouts dont ils disposent.

L'importance du secteur des postes et télécommunication ne se mesure plus au montant de ses crédits affectés, s'agissant maintenant de deux entreprises largement soumises à la concurrence. L'État finance néanmoins certaines actions du secteur, soit au titre de la régulation, soit pour le financement de missions de service public. Il s'agit d'un budget modeste, mais confirmé et maintenu dans sa masse par rapport à l'an dernier.

Ce budget finance l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), (18,7 millions d'euros). M. Paul Champsaur, Président de l'ART, a fait part de sa vive préoccupation relative aux gels tardifs et répétés sur son budget, de l'ordre du million d'euros, en montants cumulés. Si on comprend la nécessité de la

régulation budgétaire, il est souhaitable qu'elle soit mieux programmée afin de ne pas mettre en difficulté l'exécution budgétaire de l'ART.

Les écoles des télécommunications assurent la formation des ingénieurs en télécommunications et conduisent des activités de recherche fondamentale et appliquée. Le soutien public à l'enseignement et à la recherche en matière de télécommunications est déterminant et doit être maintenu. Il conviendra ainsi d'œuvrer pour inciter les entreprises du secteur à travailler en partenariat avec les écoles.

Les effectifs du ministère des Finances chargés des postes et télécommunications sont de 60 agents, à quoi s'ajoutent les 162 agents de l'ART et les 372 agents de l'Agence nationale des fréquences.

Il faut se féliciter de la création, en application de la LOLF, d'une action spécifique sur les deux secteurs des postes et télécommunications, qui se justifie par leur spécificité, notamment au regard des missions de service public expressément mentionnées dans la description des objectifs. Les indicateurs retenus sur la couverture en Internet haut débit sont bons, même si le seuil pourrait être fixé à 512 kilo-octets, pour répondre à l'évolution actuelle de la technologie. En outre, un autre indicateur serait utile sur la couverture du territoire en téléphonie mobile.

L'activité courrier de La Poste est ouverte à la concurrence en dessous de 100 grammes, et le sera en dessous de 50 grammes le 1er janvier 2006. Une clause de rendez-vous est prévue en 2009, où devra être prise la décision ou non de généraliser la concurrence dès le premier gramme de courrier. Les modalités de cette généralisation devront faire l'objet d'un examen approfondi par le Gouvernement. Il faudra donc veiller à ne pas exposer La Poste à une concurrence très dure sur les sources de profit, la laissant assumer seule une sorte de monopole sur les activités déficitaires dont nombre d'entre elles sont pourtant essentielles.

En effet, La Poste, sur les secteurs qui la concernent, remplit depuis longtemps des missions de service public. Elle s'adresse à tous les Français, y compris les plus démunis, que ce soit sur le plan financier ou en regard de situations d'isolement. Elle est, à ce titre, un acteur et un levier de cohésion sociale. Elle entreprend actuellement un gros effort de modernisation de son outil de production avec la redéfinition de ses centres de tri postal, dans le cadre du plan « Cap Qualité Courrier ».

Le contrat de plan signé l'an dernier entre l'État et La Poste a commencé un travail de clarification de leurs relations, notamment les conditions d'exercice des missions de service public, ainsi sur la présence postale, les tarifs de presse, le dispositif d'allègement des charges sur les bas salaires ; cet effort doit se poursuivre, avec le projet de loi en cours de discussion sur la régulation des activités postales. Il faudra en particulier mieux définir les missions de service public que l'État assigne régulièrement à La Poste. Le service universel est limité

à deux obligations de base : accessibilité et distribution, et les autres obligations sont plutôt mal identifiées et résultent plus d'une tradition que des textes. Cette situation n'est ni sincère sur le volet budgétaire, ni efficace sur le plan économique pour l'entreprise. Ces missions doivent donc être mieux définies, mieux évaluées en termes de coûts, et enfin clairement financées. C'est à la condition d'une définition claire des différentes responsabilités dans les contrats de service public que La Poste pourra assumer pleinement son rôle d'entreprise compétitive dans un environnement concurrentiel. Il n'y a pas de contradiction entre l'ouverture à la concurrence d'une part, et la volonté pour l'État, d'autre part, d'intervenir dans ce secteur au titre de véritables choix nationaux comme la cohésion territoriale et sociale.

Ainsi le contrat de plan affirme le maintien des 17.000 points de contacts du réseau sur l'ensemble du territoire. Ces points de contacts pourront rester des bureaux de postes ou bien revêtir la forme de « points postes » dans des maisons communales ou même chez des commerçants selon une procédure de concertation et négociation avec les élus locaux. Pour financer la présence territoriale un fonds de péréquation doté de 150 millions d'euros est prévu et abondé grâce à un abattement des bases fiscales sur la taxe professionnelle.

De même, La Poste fournit aussi, de fait, un service bancaire ouvert aux plus démunis. Cette mission traditionnellement rendue par La Poste, son réseau de proximité comme son action contre l'exclusion bancaire lui donnent une dimension sociale et la placent aux avant-postes de la lutte contre l'isolement.

Conformément au calendrier fixé dans le contrat de plan, une solution a été trouvée en juillet 2004 au transport de presse : les éditeurs de presse accepte une augmentation régulière des tarifs et, pour sa part, La Poste s'engage à améliorer la qualité de son service. En conséquence l'État peut réduire sa contribution de 289 à 241 millions d'euros cette année.

La charge des retraites des postiers s'élève à 57 milliards d'euros. Le contrat de plan prévoit la mise en place d'une solution à son financement en 2005.

L'application des 35 heures à La Poste a entraîné un coût annuel de 450 millions d'euros sans aide publique. Le contrat de plan a prévu l'exonération des charges sociales sur les bas salaires en 2006.

La Poste n'est pas maîtresse des tarifs de deux de ses principaux produits, à savoir le prix du timbre et les taux administrés des livrets d'épargne. Il est prévu, dans le contrat de plan, une évolution des tarifs en fonction de la concurrence et des coûts, ce qui justifie une hausse d'environ 5 centimes d'euros du timbre. Cette augmentation, qui représente en moyenne 5 euros de surcoût par famille et par an, permettra à la Poste de financer sa modernisation. Le contrat de plan a inscrit la création d'un établissement de crédit postal et l'extension des activités financières au crédit immobilier sans épargne préalable.

La situation de France Télécom s'améliore nettement par rapport à l'année 2002 où cette entreprise était l'une des plus endettées au monde. L'État a joué son rôle en impulsant l'accord « 15+15+15 » assumant ainsi son rôle d'actionnaire. France Télécom est engagée dans un plan ambitieux d'amélioration de la productivité, dit plan TOP : Total Operational Performance, qui doit permettre de réduire sa dette de 15 milliards d'euros.

France Télécom exerce aussi des missions de service public. Elles sont reconnues en droit communautaire : cabines téléphoniques, tarifs en faveur des personnes les plus défavorisées, et bientôt annuaire universel qui devrait couvrir tous les opérateurs. Un fonds de service universel en répartit le financement entre les différents opérateurs. En France seul France Télécom a accepté d'assurer ces missions de service universel. L'équipement du territoire en moyens de télécommunications, c'est-à-dire essentiellement en téléphonie mobile et Internet haut débit, est un enjeu majeur.

La période récente montre un rattrapage rapide de notre pays en dégroupage de la boucle local (multiplication par 2,5 en un an) et surtout en Internet à haut débit. Il y avait 800.000 abonnés en mai 2002, il y en a près de 4,5 millions juin 2004.

La convention sur la téléphonie mobile signée le 15 juillet 2003 par l'État, les collectivités locales et les opérateurs a pleinement produit ses effets et la première phase connaît un bon niveau de réalisation. On estime à 98 % la part de la population actuellement couverte et à près de 90 % la surface du territoire couverte. L'avenant de juillet 2004 et le renouvellement des licences GSM des trois opérateurs ont accru leurs obligations. Le récent « paquet législatif » télécom a en outre obligé à l'itinérance locale dans les zones blanches, ce qui permet une utile mutualisation des moyens.

L'article L-1425-1 nouveau du code général des collectivités locales leur accorde la possibilité d'intervenir dans des travaux d'infrastructure de réseau, passifs ou intelligents. Les potentialités d'un tel usage sont évidentes. Les risques que comporte un tel développement en régie d'infrastructures, voire de services de téléphonie ou de communications électroniques, sans qu'aucune ingénierie de projet ne soit véritablement mise à disposition des collectivités, le sont tout autant. La possibilité d'étendre le service universel au haut débit et à la téléphonie mobile devra donc être examinée avec soin.

M. Alain Rodet a interrogé le Rapporteur sur les conditions de l'extension du service universel à l'Internet haut débit et à la téléphonie mobile. La situation de la presse quotidienne est de plus en plus difficile et la diminution de la contribution de l'État aggrave les choses.

M. Pascal Terrasse a regretté que La Poste réduise fortement sa présence, en se défaussant sur les collectivités locales et les commerçants. Les directives communautaires et la Constitution européenne aboutiront inéluctablement à

l'interdiction des aides publiques au motif de la libre concurrence avec les entreprises privées. Or l'Internet haut débit et la téléphonie mobile dans nos territoires ruraux justifient l'intervention de la puissance publique. Rappelant que les 35 heures ont permis la création de 14 000 emplois à La Poste sans aide publique, il a demandé combien d'emplois seraient créés par l'exonération des charges sur les bas salaires, si elle se réalise. Il a mis en doute les chiffres évoqués par le Rapporteur sur la couverture du territoire en téléphonie mobile. Pourquoi la taxe professionnelle de La Poste est-elle payée par la direction nationale et pas localement ? En conclusion, la situation actuelle de louvoiement entre privé et public est préjudiciable aux services publics et met en difficulté les élus locaux.

M. Charles de Courson a également mis en doute la véracité des chiffres évoqués par le Rapporteur sur la couverture en téléphonie mobile. Le critère de réception par un opérateur devant la mairie n'est évidemment pas pertinent en zone rurale. L'extension du service universel à l'Internet haut débit pourrait se concevoir dans la situation actuelle où 98 % des centraux téléphoniques ont été équipés, les 2 % restant à la charge des collectivités locales. Mais cette extension à la téléphonie mobile entraînerait un coût substantiel et une renégociation des concessions.

M. Michel Bouvard a proposé d'activer les fibres optiques installées par les sociétés d'autoroute aux mêmes tarifs que les opérateurs privés, afin d'éviter que les collectivités locales ne se lancent dans des investissements coûteux et redondants.

En réponse aux intervenants, **vo**tre **Rapporteur spécial** a apporté les éléments suivants :

– la presse a signé l'accord de juillet 2004 sur le financement du transport de presse ;

– s'agissant du réseau postal, il est nécessaire de clarifier les missions de service public, pour que l'État assume sa part de financement et que La Poste n'obère plus sa compétitivité. Le maillage en points de contact est conservé avec une adaptation de ses modalités d'intervention, qui devront être définies clairement par des concessions de service public ;

– le Gouvernement a pris l'engagement, dans le contrat de plan, d'accorder l'exonération des charges sur les bas salaires en 2006 ;

– les statistiques de 98 % de couverture en téléphonie mobile proviennent de l'ART, qui est une autorité administrative indépendante.

M. Charles de Courson a contesté, à nouveau, ce chiffre que **M. Pascal Terrasse** a jugé « scandaleux » par rapport à la réalité.

Votre **Rapporteur spécial** a poursuivi :

– le projet de loi sur la régulation des activités postales prévoit un allègement de la taxe professionnelle de 150 millions d’euros pour alimenter un fonds de péréquation ;

– il s’agit, à ce stade, de relancer l’idée d’une extension du service universel des télécommunications, dans le cadre des dispositions communautaires qui doivent être réévaluées périodiquement.

La Commission a *adopté*, sur la proposition votre Rapporteur spécial, les crédits de la Poste et des télécommunications *et vous demande d’émettre un vote favorable à leur adoption*.

,

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Ministère de l'économie des finances et de l'industrie**

M. Patrick Devedjian, ministre délégué à l'Industrie

M. Philippe Braidy, directeur de cabinet

Mme Stéphanie Von Euw, conseillère parlementaire

- **Autorité de régulation des télécommunications (ART)**

M. Paul Champsaur, président

M. Philippe Distler, directeur général

M. Jean-Marc Salmon, secrétaire général

- **La Poste**

M. Jean-Paul Bailly, président

M. Patrick Werner, directeur général des services financiers

M. Olivier Solère, conseiller technique auprès du président

- **Bouygues Telecom**

M. Emmanuel Forest, directeur général adjoint

Mme Brigitte Laurent, directeur des relations institutionnelles

- **Cegetel - SFR**

M. Richard Lalande, directeur général adjoint de CEGETEL, président de l'AFORST (Association française des opérateurs de fixe et de mobile alternatifs à France Telecom)

M. Bertrand Mabile, directeur de la stratégie, de la réglementation et des relations extérieures

Mme Marie-Georges Boulay, directrice de la réglementation et des relations extérieures

Mme Marie-Hélène Lacroix, chargée des relations institutionnelles

- **Syndicats**

M. Alain Gautheron, secrétaire général de la Fédération CGT des postes et télécommunications

M. François Dissert, secrétaire fédéral de la Fédération CFDT des postes et télécommunications

M. Alain Barrault, secrétaire fédéral de la Fédération CFDT des postes et télécommunications

N° 1863 – 19 : Rapport sur le projet de loi de finances pour 2005 :
Economie, finances et industrie – postes et télécommunication (Yves Censi)