

N° 56

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au proces verbal de la seance du 24 novembre 1992.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 26

POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

Rapporteur special : M. Henri TORRE

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtchy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Lerdant, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Moisson, Bernard Pellarin, René Régnauld, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tregouet, Jacques Valade

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 29), 2950 (tome XI) et T.A. 732.
Sénat : 55 (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
AVANT-PROPOS	13
AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES SUR LE PROJET DE REFORME DES P. ET T. (JUILLET 1990)	15
CHAPITRE PREMIER : DU BUDGET ANNEXE AU BUDGET DE LA TUTELLE	17
A. LE DERNIER BUDGET ANNEXE : PRINCIPALES CARACTERISTIQUES	18
1. Le budget global	18
2. Les opérations en capital	19
B. 1991 - 1993 - LE NOUVEAU BUDGET DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS: UNE ARCHITECTURE INCERTAINE	22
1. L'exercice 1991 : du projet de loi à la loi de finances initiale	23
2. L'exercice 1992 : une géométrie variable	25
3. Les crédits du ministère pour 1993	27

	<u>Pages</u>
CHAPITRE II : "LA NEUTRALITE BUDGETAIRE" DE LA REFORME DES P. ET T.	31
A. LE FINANCEMENT INTEGRAL DU MINISTERE DE TUTELLE PAR LES DEUX EXPLOITANTS PUBLICS SOUS TUTELLE	32
1. Institution du versement par la loi de finances pour 1991	32
2. Confirmation d'un financement intégral par la loi de finances pour 1992	32
3. Le projet de loi de finances pour 1993	33
B. DU PRELEVEMENT SUR LA BRANCHE "TELECOMMUNICATIONS" DU BUDGET ANNEXE AU PRELEVEMENT SUR FRANCE TELECOM	35
1. De la contribution globale de la branche Télécommunications du budget annexe	36
2. ...au prélèvement sur France Telecom	38
C. DE LA BRANCHE TELECOMMUNICATIONS DU BUDGET ANNEXE A FRANCE TELECOM : PERMANENCE DE L'EFFORT D'ACTIONNAIRE POUR LE COMPTE DE L'ETAT"	41
1. Financement par le budget annexe du satellite T.D.F.	41
2. Participation de France Telecom au capital d'entreprises du secteur public	42
D. DE LA BRANCHE POSTE DU BUDGET ANNEXE A L'EXPLOITANT PUBLIC AUTONOME : DES RELATIONS FINANCIERES ETROITES AVEC LE BUDGET GENERAL, BASEES SUR DES PARAMETRES INCERTAINS	48
1. Les comptes chèques postaux : relations Trésor - Poste	50
2. Le transport de la presse par La Poste : la "juste rémunération du service public"	54
3. Une nouveauté de la réforme de 1990 : la rémunération versée à l'État pour la garantie qu'il accorde à la Caisse Nationale d'Épargne	57
4. Une constante : assurer la "neutralité budgétaire" de la réforme des P. et T.	58
5. Une inconnue : les perspectives d'évolution des services financiers de La Poste	61
ANNEXE : LE PREMIER BILAN D'OUVERTURE DES DEUX EXPLOITANTS PUBLICS	63

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. S'agissant de l'évolution propre des crédits du ministère, il convient de relever l'effort de rigueur budgétaire qui a manifestement présidé à l'établissement de ce budget, en diminution globale de 1,75 % en francs courants, dont près de 10 % sur les seuls moyens des services. Celle-ci résulte notamment d'une réduction importante des effectifs (100 emplois, soit 15 % des effectifs totaux), jointe à un réel effort d'économies de fonctionnement.

2. L'évolution des crédits du Ministère des Postes et Télécommunications ne peut toutefois être dissociée de l'analyse des prélèvements effectués à divers titres sur les exploitants publics *La Poste* et *France Telecom* et des dépenses budgétaires particulières qui relèvent de leur activité.

A ce titre, il apparaît que le principe de "neutralité budgétaire et fiscale" qui a présidé, dans l'esprit, sinon dans la lettre, à la réforme du 2 juillet 1990 du service public de la Poste et des Télécommunications demeure prioritaire.

a) On constate ainsi que ce sont les deux exploitants publics qui financent directement, par le biais d'un versement au budget général, l'intégralité des dépenses de leur ministère de tutelle, à l'exception de la subvention afférente à la couverture du transport de presse, laquelle est directement versée à *La Poste*.

b) De même, on constate que les efforts supplémentaires consentis par l'État en faveur du transport de la presse, ou de la rémunération des C C P, trouvent leur contrepartie dans une majoration des prélèvements effectués au titre de la garantie accordée à la C.N.E., ou de la rémunération des concours de trésorerie accordés par l'État. Tel a été le cas en 1992. Inversement en 1993, lorsque la charge de la rémunération des C C P. diminue de 100 millions de francs, le prélèvement sur le F R G C.N.E. est réduit à due concurrence, tandis que la contribution au transport de presse est strictement reconduite en francs constants.

c) Reste toutefois non réglée, à cet égard, l'incidence de la suppression de la rémunération de trésorerie consentie au Trésor par *La Poste*, laquelle représentait une recette non fiscale de 1.125 millions de francs en 1992.

3 On peut donc légitimement s'interroger sur les conditions de l'équilibre budgétaire et financier du prochain exercice budgétaire, dès lors que le régime transitoire prévu par la *loi du 2 juillet 1990* arrive à son terme au 31 décembre 1993, et avec lui à la fois la contribution des deux exploitants au financement de leur autorité de tutelle et le versement consenti par *France Telecom* au budget général.

Pour "remplacer" des ressources qui s'élèvent à ce titre, pour 1993, à 15,8 milliards de francs, il faudra donc compter sur le produit des impôts de droit commun auxquels seront dorénavant assujettis les deux exploitants, complété, le cas échéant, par le versement par *France Telecom* d'un "produit de participation" à l'Etat, au même titre qu'un certain nombre d'entreprises du secteur public.

4 S'agissant de *France Telecom*, il convient de souligner que les comptes présentés le 28 octobre font apparaître un résultat net prévisionnel pour 1992, après prélèvement, de 3,0 milliards de francs, après 2,05 milliards de francs en 1991.

Compte tenu toutefois d'un endettement qui s'élève pour 1991 à 120,6 milliards de francs, soit un niveau sensiblement plus élevé que ceux de ses principaux concurrents, il semble opportun que l'Etat n'entrave pas l'effort nécessaire de désendettement que doit mener *France Telecom*, d'une part en remplaçant le "versement" actuel par un "versement sur résultats" destiné à compléter le produit fiscal de droit commun, et d'autre part en obligeant *France Telecom* à suivre les augmentations de capital décidées dans certaines entreprises publiques (Machines Bull ou S G S. Thomson par exemple).

5 S'agissant de *La Poste*, il paraît nécessaire que les pouvoirs publics parviennent désormais rapidement à la définition d'une position claire et explicite sur les services financiers, dont le sort demeure non résolu depuis la réforme du 2 juillet 1990

Il convient en outre de respecter le principe d'une "juste rémunération" du service public rendu par la Poste dans le cadre du transport de la presse. A cet égard, le maintien en francs constants de la contribution prévue en 1993 ne doit pas être l'amorce d'une dérive regrettable.

(1) Le "sort" de cette "rémunération" doit être examinée dans le cadre d'un avenant au contrat de plan, actuellement en cours de négociation.

6. Votre rapporteur s'interroge enfin, à deux titres, sur les conditions du "bouclage" budgétaire de 1993.

- S'agissant, d'une part, de la "remuneration de la garantie accordée à la C.N.E.", qui se traduit par un prélèvement sur le *Fonds de reserve et de garantie de la C.N.E.*, votre rapporteur rappelle que l'objet de ce Fonds est de "garantir la liquidité des fonds d'épargne", et d'"assurer la couverture d'éventuelles pertes de gestion en cas d'insuffisance du rendement du portefeuille pour assurer le versement des intérêts aux déposants et la rémunération due à *La Poste*".

Il s'interroge donc sur le bien fondé de ce prélèvement, sur l'ampleur des ressources du Fonds qui restent encore disponibles, et donc susceptibles d'être ponctionnées pour financer le déficit du budget général, enfin sur l'origine et la capacité de leur renouvellement, notamment dans un contexte de détérioration de l'épargne. Plus précisément, il s'inquiète de la situation financière du F.R.G.C.N.E. à compter de l'exercice 1993.

- S'agissant, d'autre part, de la suppression de la "remuneration du concours de trésorerie" consenti par le Trésor à *La Poste*, faut-il conclure définitivement que le Trésor maintient ses concours de trésorerie, mais ne demande plus de rémunération à ce titre ? En d'autres termes, que le déficit budgétaire général est majoré de 1,1 milliard de franc, afin d'alléger à due concurrence la situation financière de *La Poste* ?

Ou faut-il conclure définitivement que les concours de trésorerie consentis par le Trésor à *La Poste*, seront désormais supprimés, à charge pour cette dernière de se financer sur le marché ? En d'autres termes, qu'il s'agit d'une forme de "débudgétisation" d'une charge supportée par le Trésor ?

Ou bien faut-il plutôt conclure que la suppression de la "rémunération du concours de trésorerie consenti à *La Poste*", qui représentait une recette budgétaire de 1,125 milliard de francs, sera compensée par un prélèvement de nature différente, dont la nature n'a pas encore été arrêtée ?

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 18 novembre 1992, sous la présidence de M Christian Poncelet, Président, la commission a procédé à l'examen des crédits pour 1993 des postes et télécommunications, sur le rapport de M. Henri Torre, rapporteur spécial.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a d'abord rappelé que la réforme du 2 juillet 1990 avait entraîné la suppression du budget annexe des postes et télécommunications, les crédits précédemment inscrits à ce budget étant désormais répartis entre les budgets de l'industrie, de la recherche, des charges communes, et celui du nouveau ministère des postes et télécommunications, chargé d'assurer la tutelle de la Poste et de France Telecom. Il a indiqué que ces différents mouvements s'étaient traduits par une réduction progressive des crédits du ministère, passés de 8 094,4 millions de francs en 1991 à 2 505,1 millions de francs en 1992.

Présentant ensuite les crédits pour 1993, qui s'élèvent à 2 461,2 millions de francs, soit une diminution de 1,75 % par rapport aux crédits votés pour 1992, M. Henri Torre, rapporteur spécial, a souligné que l'essentiel de ce montant, soit 2 000 millions de francs, correspondait à la contribution de l'Etat à la couverture du coût du transport de la presse.

De fait, M. Henri Torre a souhaité relever, s'agissant de l'évolution propre des crédits d'un ministère désormais fort modeste, l'effort de rigueur budgétaire qui avait manifestement présidé à l'établissement de ce budget, en diminution globale de près de 10 % sur les seuls moyens des services, grâce à une réduction importante des effectifs (100 emplois, soit 15 % des effectifs totaux), jointe à un réel effort d'économies de fonctionnement.

Toutefois, le rapporteur spécial a estimé que l'analyse des crédits du ministère des postes et télécommunications ne pouvait être dissociée de celle des prélèvements effectués à divers titres sur les exploitants publics - la Poste et France Telecom - et de celle des ressources budgétaires particulières qui, relevant de leur activité, leur étaient directement affectées.

Ainsi, il a rappelé que les deux exploitants publics finançaient directement, par le biais d'un versement au budget général - prévu à l'article 29 du projet de loi de finances pour 1993 l'intégralité des dépenses de leur ministère de tutelle, à l'exception de la subvention affectée à la couverture du transport de presse.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, s'est interrogé à cet égard sur le bien fondé du principe qui conduisait des organismes sous tutelle à financer intégralement les dépenses de leur ministère de tutelle, soulignant en outre que ce versement n'avait pas été prévu par la réforme de 1990

Ensuite, le rapporteur spécial a indiqué que, pour préserver le principe de "neutralité budgétaire et fiscale" qui avait présidé, dans l'esprit, sinon dans la lettre, à la réforme de 1990, le régime transitoire prévu jusqu'en 1993 incluait notamment le versement par France Telecom d'une contribution au budget général, fixée à 15 374 millions de francs pour 1993. Rappelant que France Telecom était en outre invitée par l'Etat à participer aux augmentations de capital des sociétés publiques dont elle était actionnaire (notamment Machines Bull et Thomson), M. Henri Torre s'est interrogé sur la capacité financière de l'exploitant public à mettre en oeuvre l'effort de désendettement nécessaire à assurer sa compétitivité.

Abordant enfin le cas de la Poste, M. Henri Torre a tenu à souligner, au préalable, que toute détérioration de la situation financière de la Poste risquait de peser rapidement sur les collectivités locales. Il a notamment indiqué que la Poste estimait à 3 milliards de francs le coût du maintien de ses services en milieu rural.

Il a, en outre, rappelé la nécessité que les pouvoirs publics parviennent rapidement à la définition d'une position claire et explicite sur le problème de l'extension des services financiers de la Poste, non tranché depuis la réforme de 1991. A cet égard, il a estimé qu'il convenait de préserver l'équilibre du marché financier et bancaire, menacé par un risque de surbancairisation, et qu'il lui paraissait inopportun de développer des prêts non assis sur des ressources préexistantes.

Le rapporteur spécial a ensuite indiqué que le budget des postes et télécommunications versait à la Poste une contribution à la couverture du coût du transport de la presse. Il a toutefois estimé que la simple reconduction en francs courants de ce versement pour 1993 (2 000 millions de francs) ne devait pas être l'amorce d'une dérive regrettable.

S'agissant de la rémunération des fonds collectés sur les comptes chèques postaux (C.C.P.), et déposés au Trésor, M. Henri Torre, rapporteur spécial, a rappelé que le taux d'intérêt versé s'élevait désormais à 5,5 %, et que la charge correspondante était inscrite au budget des charges communes, pour un montant de 8 300 millions de francs en 1993.

Le rapporteur spécial s'est toutefois interrogé sur les motifs et les conséquences budgétaires de la suppression, au budget 1993, de la rémunération parallèlement versée au Trésor par la Poste pour "concours de trésorerie", correspondant à la libre disposition laissée à celle-ci d'un certain montant de C.C.P. Fixée à 500 millions de francs pour 1991 et portée à 1 125 millions de francs en 1992, cette rémunération n'apparaît plus au budget 1993.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a indiqué qu'en effet le bilan d'ouverture de la Poste ne faisait pas apparaître cet "écart de trésorerie" entre la Poste et l'Etat, et que le sort de sa "rémunération" devait être examiné dans le cadre de l'avenant au contrat de plan Poste-Etat, actuellement en cours de négociation.

Enfin, le rapporteur spécial a rappelé que, parallèlement à la majoration des crédits affectés à la rémunération des C.C.P. et à la couverture des charges du transport de la presse, avait également été institué depuis 1991 un "prélèvement" sur le nouveau Fonds de réserve et de garantie de la caisse nationale d'épargne (F.R.G.C.N.E.), au titre de la "garantie accordée par l'Etat à la C.N.E."

A cet égard, le rapporteur spécial a souligné son inquiétude, estimant que le prélèvement prévu pour 1993 n'était pas compatible avec les disponibilités qui existeront sur ce fonds après le prélèvement au titre de 1992 et déplorant en outre le principe consistant à financer l'équilibre du budget général par le biais d'un prélèvement sur le livret A de la Poste.

Concluant, M. Henri Torre, rapporteur spécial, s'est interrogé sur la réalité de l'autonomie que la réforme de 1992 avait entendu conférer à la Poste et à France Telecom, compte tenu des liens financiers complexes qui les attachent encore au budget général

M. Emmanuel Hamel s'est ému des conditions de travail, notamment de sécurité, des facteurs en milieu rural isolé

La commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits pour 1993 des postes et télécommunications.

AVANT PROPOS

S'agissant du budget des postes et télécommunications, la législature 1988-1992 est marquée de façon majeure par la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990, portant *réforme du service public de la Poste et des Télécommunications*.

Celle-ci s'est traduite par la création de deux nouveaux exploitants publics *sui generis*, *La Poste* et *France Telecom*, dotés chacun d'une personnalité morale propre. Cette nouvelle autonomie juridique était censée traduire une autonomie de gestion plus large, notamment destinée à favoriser le développement concurrentiel de deux nouveaux exploitants.

Votre commission ne traitera, dans le cadre du présent rapport, que de la stricte traduction budgétaire de cette "grande réforme du septennat", renvoyant pour une analyse plus complète au rapport pour avis qu'elle avait émis sur le projet de réforme soumis à son examen, et aux travaux de la Commission des Affaires Economiques et du Plan.

La première incidence budgétaire de la réforme a été la disparition du budget annexe des P et T. Toutefois, ce n'est qu'en fin de législature que le budget du nouveau ministère de tutelle trouve sa configuration définitive, aux termes de mouvements de crédits complexes ayant considérablement affecté sa configuration au cours des exercices 1990 à 1993.

Mais l'analyse des crédits du ministère des Postes et Télécommunications ne peut être dissociée de celle des prélèvements effectués à divers titres sur *La Poste* et *France Telecom*, jointe à celle des ressources budgétaires diverses directement liées à leur activité.

A cet égard, il convient de rappeler que l'un des moteurs de la réforme avait notamment été la volonté de mettre un terme à la confusion des comptes du budget annexe et surtout au manque de clarté de ses relations avec le budget général, marquées par un prélèvement croissant au profit de ce dernier à compter de 1982.

Une telle situation avait été jugée incompatible avec la nécessité croissante, dans un contexte de concurrence accrue, de mettre le secteur français des télécommunications, notamment, en mesure de planifier sa gestion, d'autofinancer ses investissements et d'améliorer sa compétitivité.

Or la traduction budgétaire stricte de la grande réforme des P. et T. est rapidement apparue marquée par la prééminence d'un principe de "neutralité budgétaire", qui n'avait pourtant jamais été expressément évoqué dans le cadre de la loi de 1990, et qui semble avoir pris le pas sur l'objectif déclaré de confortation de l'autonomie financière des deux exploitants.

En réalité, les prélèvements et contributions diverses demandées au budget annexe n'ont pas disparu avec celui-ci. Ils ont été transférés, avec une constance remarquable, aux nouveaux exploitants publics. Plus encore, tout effort financier désormais consenti par l'Etat en faveur de deux entreprises, fut ce pour assurer "la juste rémunération des missions de service public" qui leur ont été nommément conférées, semble devoir s'accompagner, par principe, d'une majoration à due concurrence des prélèvements divers qui leur sont demandés.

Plus de deux ans après la mise en place d'une réforme dont elle souhaite toujours le succès, votre Commission constate que les réserves importantes qu'elle avait émises à son encontre lors de son examen restent d'actualité.

Quelque puisse être l'attachement qu'elle porte par ailleurs à la rigueur budgétaire et à la recherche de l'équilibre du budget général, elle déplore de voir ainsi menacées l'autonomie financière et les capacités de développement de deux secteurs fondamentaux de l'économie française.

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

(juillet 1990)⁽¹⁾

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

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

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

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

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

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

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

1. Rapport pour avis de M. Henri Torre, au nom de la commission des finances sur l'organisation du service public de La Poste et des Télécommunications (Senat, seconde session ordinaire de 1989-1990).

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

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

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

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

CHAPITRE PREMIER

DU BUDGET ANNEXE AU BUDGET DE LA TUTELLE

Lors de sa création en 1878, les dépenses et recettes du ministère des Postes et Télécommunications sont inscrites au budget général. Ce n'est qu'en 1923 (1) l'autonomie budgétaire lui est reconnue avec la création d'un budget annexe.

Ordonnance organique du 2 janvier 1959
relative aux lois de finances - les budgets annexes

Article 20 : - Les opérations financières de services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix, peuvent faire l'objet de budgets annexes.

Les créations ou suppressions de budgets annexes sont décidées par les lois de finances.

Article 21 : - Les budgets annexes comprennent, d'une part, les recettes et les dépenses d'exploitation, d'autre part, les dépenses d'investissements et les ressources spéciales affectées à ces dépenses.

Les opérations des budgets annexes s'exécutent comme les opérations du budget général. Les dépenses d'exploitation suivent les mêmes règles que les dépenses ordinaires ; les dépenses d'investissements suivent les mêmes règles que les dépenses en capital.

Toutefois, les crédits limitatifs se rapportant aux dépenses d'exploitation et les crédits se rapportant aux investissements peuvent être majorés (...) par arrêtés du ministre des finances, s'il est établi que l'équilibre financier du budget annexe tel qu'il est prévu par la dernière loi budgétaire n'est pas modifié et qu'il n'en résulte aucune charge supplémentaire pour les années suivantes.

Depuis l'origine, le budget annexe des P et T a été marqué par une critique générale relative à la confusion des comptes et au manque de clarté de ses relations avec le budget général, qu'il s'agisse des dépenses ou des recettes.

1. Article 70 de la loi du 30 juin 1923.

De manière constante, en outre, à compter de 1982, le solde net du budget annexe a alimenté le budget général.

La ponction croissante ainsi opérée par le budget général sur le budget annexe (1), l'institutionnalisation à compter de 1982 d'un prélèvement considérable, multiforme et arbitraire ont largement contribué à la prise de conscience, chez les intéressés eux-mêmes, qu'une réforme était indispensable pour que les télécommunications, notamment, puissent planifier leur gestion, autofinancer leurs investissements et améliorer leur compétitivité.

Le rapport Prévot (2)), demandé par le ministre des P.T.E. en préalable à la réforme, soulignait ainsi :

"Les variations fréquentes des prélèvements et contributions du budget annexe interdisent toute programmation sérieuse, d'autant qu'il est à peu près impossible d'établir un bilan complet et objectif des interactions entre budget général et budget annexe des P et T."

A. LE DERNIER BUDGET ANNEXE : PRINCIPALES CARACTERISTIQUES

1. Le budget global

Lors du dernier exercice du budget annexe, le total des ressources s'élevait à 194,4 milliards de francs, et le total des charges à 189,0 milliards de francs.

Cet équilibre permettait de dégager, après versement à la dotation de la Caisse Nationale d'Epargne, un résultat net de 5,26 milliards de francs.

a) Les ressources

La majeure part des ressources (77,4 %) provenait des recettes d'exploitation, qui s'élèvent alors à 150,5 milliards de francs, et dont les deux tiers résultent de la branche Télécommunications.

1. Mis en place en 1982, le prélèvement atteint un maximum de 18,3 milliards de francs en 1986 avant de se stabiliser à 14 milliards de francs en 1989.

2. Rapport de synthèse de M. Hubert Prévot au ministre des P.T.E., 31 juillet 1989.

Branche Poste :

- 51 milliards de francs, dont 47,4 milliards de francs au titre des prestations de courrier, et 3,6 milliards de francs au titre des services financiers (1),

Branche Télécommunications :

- 98,7 milliards de francs.

Les produits financiers, qui représentaient en 1990 près de 30 milliards de francs (soit 15 % environ du total des ressources), étaient exclusivement le fait de la *branche Poste*. Les principaux éléments étaient les suivants :

- produits de la Caisse Nationale d'Épargne : 23,7 milliards de francs (2) ;
- rémunération des fonds de chèques postaux (C.C.P.) déposés au Trésor : 4,10 milliards de francs.

b) Les charges

Le poste le plus important était celui des *dépenses de personnel*, qui s'élèvent alors à 78,77 milliards de francs (soit 42 % du total), pour un effectif global de 432.100 personnes.

La charge financière de la C.N.E., qui correspond aux intérêts versés aux déposants, s'élevait à 14,5 milliards de francs.

Les "*autres charges financières*", soit 13,7 milliards de francs, correspondaient aux intérêts des emprunts contractés par le budget annexe.

2. Les opérations en capital

Le dernier compte prévisionnel d'opérations en capital s'élevait pour 1990 à 64,1 milliards de francs en dépenses, et à

1. Dont 1,2 milliard de francs au titre de "*services financiers divers rendus à l'administration*"

2. Compte tenu de la charge financière des intérêts versés aux déposants, la marge prévisionnelle de la C.N.E. s'élève alors à 9,22 milliards de francs.

BUDGET ANNEXE DES P et T :
Les deux derniers exercices
Budget global

(milliards de francs)

	1989	1990
Total charges	174,35	189,00
- Charges de personnel	74,45	78,79
- Dotation aux comptes d'amortissement et de provision	40,83	45,08
- Charges financières		
. C.N.E.	13,63	14,56
. autres	13,56	13,76
- Services extérieurs	19,69	20,64
- Impôts, taxes et versements assimilés	1,74	1,84
- Charges exceptionnelles	1,63	2,07
- Prestations entre fonctions principales	2,08	2,19
- <i>Ecritures de régularisation</i>	6,74	10,19
- Versement à la dotation de la C.N.E.	0,13	0,14
Total produits	180,02	194,40
- Vente de produits fabriqués, prestations de services, marchandises	136,92	150,53
- Produits financiers	30,89	29,95
- Autres produits de la gestion courante	2,78	0,75
- Produits exceptionnels	1,15	0,94
- <i>Ecritures de régularisation</i>	6,20	10,06
- Prestations entre fonctions principales	2,08	2,19
Solde créditeur	5,53	5,26

69,2 milliards de francs en ressources, dont 55,2 milliards de francs d'écritures de régularisation.

Cet équilibre permettait un versement au budget général de 5,10 milliards de francs, à peu près équivalent au résultat net dégagé pour 1990.

La moitié des dépenses en capital étaient consacrées à l'équipement des télécommunications (33 milliards de francs, soit 51,4 % du total), tandis que l'équipement de La Poste ne

représentait que 3 milliards de francs (soit 10 % de l'effort global du budget annexe).

Outre le remboursement d'emprunts et d'avances, les dépenses en capital du budget annexe couvraient en effet également l'affectation de moyens importants au C.N.E.S. (6,3 milliards de francs, soit le double des dépenses d'équipement de La Poste) et au développement de la filière électronique (1,7 milliards de francs).

BUDGET ANNEXE DES P et T :
Les deux derniers exercices
Compte prévisionnel d'opérations en capital

(milliards de francs)

	1989	1990
Total dépenses	58,39	64,06
- Equipement des télécommunications	30,89	32,91
- Equipement de la poste	3,18	3,23
- Remboursement d'emprunts et d'avances	9,99	9,61
- Développement de la filière électronique	2,27	1,75
- C.N.E.S.	5,77	6,26
- <i>Ecritures de régularisation</i>	6,39	10,30
Versement au budget général	4,40	5,10
Total ressources	62,79	69,16
- Excédent de l'exercice		
- affecté à la dotation de la C.N.E.	0,13	0,14
- affecté aux opérations du capital	5,55	5,26
- Produit brut des emprunts et des bons d'épargne PTT	9,55	8,52
- <i>Ecritures de régularisation</i>	47,56	55,24

B. 1991-1993 - LE NOUVEAU BUDGET DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS : UNE ARCHITECTURE INCERTAINE

Les deux exercices budgétaires qui ont suivi la suppression du budget annexe ont été marqués par des mouvements structurels d'une ampleur considérable.

**Evolution des crédits du ministère
1. 1982 à 1990**

(millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Fonctionnement	92.297	108.204	113.279	119.708	124.410	122.349	120.840	124.702	131.567
Equipement	30.108	34.705	42.373	49.529	54.978	58.430	61.164	66.588	69.098
	122.405	142.909	155.652	168.967	179.388	180.779	171.994	181.290	190.665

2. 1991 à 1992

(millions de francs)

	1991	1992	1993
Titre III - Moyens des services	482,50	414,32	373,89
Titre IV - Interventions publiques	1.083,90	2.065,92	2.052,03
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat . . .	35,60	24,90	35,30
Titre VI - Subventions d'investissement	6.453,00	--	--
TOTAL	8.055,00	2.505,14	2.461,22

1. L'exercice 1991 : du projet de loi à la loi de finances initiale

Dans le projet de loi de finances pour 1991, les crédits de la filière électronique ont été inscrits aux budgets de l'Industrie et de la Recherche (1).

Le premier budget du nouveau ministère s'élève alors à 601,4 millions de francs.

Ces crédits, qui correspondaient aux dépenses strictes du ministère de tutelle, étaient intégralement financés par une contribution versée par les exploitants publics, conformément à l'article 49 de la loi de finances pour 1991.

Toutefois, en première lecture à l'Assemblée nationale, les crédits du ministère ont été portés à 8.094,4 millions de francs, soit une multiplication par plus de 13 par rapport au projet initial, à la suite de deux opérations distinctes :

- la "réinscription" des crédits liés à la Délégation à l'Espace au budget du ministère de tutelle (2). Ces dépenses avaient été en effet laissées à la charge de France Telecom.

- l'inscription au budget de 1 million de francs au titre de la contribution de l'Etat à la couverture du coût du transport de la presse par La Poste.

Parallèlement, afin de respecter le principe de la "neutralité budgétaire", la "rebudgétisation" de certaines dépenses du budget annexe est accompagnée d'un ajustement à due concurrence des prélèvements opérés sur les deux nouveaux exploitants.

1. Industrie (Titre VI, chapitre 66.01-80) : crédits de la filière électronique ; Recherche : crédits de l'I.N.R.I.A.

2. La majeure part des dotations en capital du ministère est alors affecté à la Délégation à l'Espace pour assurer, par le biais d'une subvention, les moyens de fonctionnement du C.N.E.S.

Loi de finances 1991 : la "neutralité budgétaire"

(millions de francs)

FRANCE TELECOM			
Rebudgétisations		Compensation par l'exploitant	
- Budget de la Recherche (INRIA)	+ 350,9	- Majoration du prélèvement sur <i>France Telecom</i>	+ 7.995,3
- Budget de l'Industrie (filiale électronique)	+ 1.151,4		
- Budget des PTE (Espace)	+ 6.493,0		
Total	+ 7.995,3	Total	+ 7.995,3
LA POSTE			
Majorations de crédits		Compensation par l'exploitant	
- Budget des charges communes (rémunération des CCP)	+ 2.100	- Prélèvement sur le fonds de réserve et de garantie de la CNE	+ 2.600
- Budget des PTE (transport de la presse)	+ 1.000	- Rémunération des concours de trésorerie	+ 500
Total	+ 3.100	Total	+ 3.100

Au total, le budget 1991 s'est donc élevé à 7.467,0 millions de francs en autorisations de programme et 8.094,4 millions de francs en crédits de paiement.

Les crédits ouverts par la loi de finances initiale ont été modifiés en cours d'année par deux types de mouvements contraires :

- ouvertures de crédits par répartition (1), pour un montant total de 0,54 millions de francs ;

- annulations de crédits (2) pour un montant total de 194,1 millions de francs en autorisations de programme et de 278,5 millions de francs en crédits de paiement.

1. Arrêtés des 19 juin, 10 juillet et 12 novembre 1991.

2. Arrêtés des 9 mars et 21 novembre 1991.

Ces arrêtés d'annulations résultaient des décisions d'économies rendues nécessaires par les dépenses nouvelles liées à la crise du Golfe et par la diminution des recettes liées à la dégradation de la situation économique.

Au total, le taux d'utilisation des crédits 1991 s'est élevé à 87,1 % pour les dépenses du titre III, 99,77 % pour le titre IV (dépenses d'intervention), à 37,66 % pour le titre V (dépenses d'équipement exécutées par l'Etat) et à 99,82 % pour le titre VI (subventions d'équipement de l'Etat).

2. L'exercice 1992 : une géométrie variable

Dans le projet de loi de finances pour 1992, les crédits afférents à l'Espace, précédemment inscrits au budget des P.T.E., ont été cette fois transférés au budget de l'Équipement, logement, transports et espace (1).

Le budget du ministère passe alors de 8.094,4 millions de francs dans la loi de finances initiale pour 1991 à 1.533,7 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1992, soit une division par plus de 5.

Toutefois, la majoration, en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, des crédits correspondant à la prise en charge partielle du transport de la presse a porté le budget voté pour 1992 à 2.505,14 millions de francs (soit une division par plus de 3 par rapport au budget 1991, et une majoration de 64 % par rapport au projet de loi de finances de 1992).

En l'état actuel des informations, c'est-à-dire avant connaissance des mouvements susceptibles d'affecter les crédits du ministère, du fait de la loi de finances rectificative pour 1992, non encore transmise au Parlement, les crédits votés initialement pour 1992 ont été affectés par l'arrêté d'annulation du 28 septembre 1993, à hauteur de 17,02 millions de francs pour les crédits de paiement, soit 0,7 % des crédits votés, et de 4,51 millions de francs pour les autorisations de programme, soit 8,0 % des crédits votés.

*1. Chapitre 63.01, article 20 : - 7,79 milliards de francs en autorisations de programme
- 7,12 milliards de francs en crédits de paiement.*

L'annulation de ces crédits "devenus sans objet" (1) fait suite au "gel" qui les avait touchés dès le 15 mars 1992. Tous les crédits ainsi "gelés" ont été annulés en septembre.

Arrêté d'annulation du 28 septembre 1992

Crédits annulés				
	<i>Millions de francs</i>		<i>en % des crédits votés</i>	
	CP	AP	CP	AP
Titre III				
Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques (34-95)	- 3,74	-	- 5,1 %	
Moyens de fonctionnement des services (34-98)	- 7,35	-	- 5,0 %	
Subventions aux établissements publics (36-10)	- 0,65	-	- 5,0 %	
Titre IV				
Subventions diverses (41-10) (1)	- 3,29	-	- 20,0 %	
Titre V				
Equipement des services (57-10)	- 1,99	- 4,51	- 8,0 %	- 8,0 %
Total	- 17,02	- 4,51	- 0,7 %	- 8,0 %

(1) Hors contribution à la couverture du transport de la presse

1. Cf article 13 de l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances : "Tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des finances, après accord du ministre intéressé".

3. Les crédits du ministère pour 1993

a) Présentation générale

Evolution des crédits du ministère

	Crédits votés pour 1992 (millions de francs)	Credits demandés pour 1993 (millions de francs)	Evolution (%)
Moyens des services (Titre III)	414,32	373,89	- 9,7 %
Interventions publiques (Titre IV)	2 065,92	2.052,03	- 0,7 %
Investissements exécutés par l'Etat (Titre V)			
- Crédits de paiement	24,9	35,3	+ 41,8 %
- Autorisations de programme	56,43	56,0	- 0,8 %
Total moyens de paiement (1)	2.505,14	2.461,22	- 1,75 %

(1) Dépenses ordinaires des Titres III et IV et crédits de paiement du Titre V

L'ensemble des moyens de paiement demandés pour 1993 pour le budget des Postes et Télécommunications s'élève à 2.461,22 millions de francs, en diminution de 1,75 % (- 43,9 millions de francs) par rapport aux crédits votés pour 1992.

L'essentiel des crédits affectés à ce ministère, soit 2.000,0 millions de francs, inscrits au chapitre 41-10, article 12 du budget, correspond à la contribution de l'Etat à la couverture du coût du transport de la presse, laquelle ne fait que transiter par le présent budget pour être versée sous forme de subvention à *La Poste* (1).

Hors contribution à la couverture du coût du transport de la presse, le budget du ministère s'établit à 461,2 millions de francs, en diminution de 7,5 % par rapport aux crédits votés pour 1992.

1.1. l'analyse de cette contribution sera traitée dans le cadre du chapitre II : Une constante intangible : la neutralité budgétaire.

b) Principales évolutions hors transport presse

**Evolution des crédits de paiement
(hors transport presse)**

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1992	Crédits demandés pour 1993	Evolution
Titre III - Moyens des services			
Personnel	171,98	167,35	- 4,63
Charges sociales	6,88	8,99	+ 2,11
Matériel et fonctionnement	221,80	184,93	- 36,87
Subventions de fonctionnement	12,96	11,92	- 1,04
Dépenses diverses	0,7	0,7	0
Total Titre III	414,32	373,89	- 40,43
Titre IV - Interventions publiques			
Interventions politiques et administratives	16,48	2,59	- 13,89
Action internationale	49,44	49,44	0
Total Titre IV	65,92	52,03	- 13,89
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat			
Equipement administratif et divers	24,9	35,3	+ 10,4
Total Titre V	24,9	35,3	+ 10,4
TOTAL	505,1	461,2	- 43,9

(1) Hors contribution au transport de la presse

La diminution de 43,9 millions de francs des crédits demandés pour le ministère pour 1993 (hors transport presse) recouvre une diminution sensible des moyens des services (- 40,4 millions de francs, soit - 9,7 % par rapport à 1992) et surtout des crédits d'intervention (- 13,9 millions de francs, soit - 21,1 % par rapport à 1992), tandis que les moyens affectés à l'équipement administratif progressent de 41,8 % (+ 10,4 millions de francs).

• **Moyens des services**

La diminution de 40,4 millions de francs des moyens des services résulte d'un rigoureux effort d'économies sur les moyens de fonctionnement. Celles-ci s'élèvent en effet à 38 millions de francs, dont 23 millions de francs d'économies sur les dépenses informatiques, bureautiques et télématiques, et 15 millions de francs sur les moyens de fonctionnement de l'administration centrale.

En outre, la suppression de 100 emplois, soit 15 % des effectifs, se traduit par une économie de 12,2 millions de francs.

Ces mesures sont plus que compenser la progression des charges de rémunération et de prestations sociales, qui s'élève à 9,8 millions de francs (+ 4,2 millions de francs en mesures acquises et + 5,6 millions de francs en mesures nouvelles)

Les effectifs du ministère en 1992

Le total des effectifs du ministère en 1992 s'élève à 783, dont 731 titulaires et 52 contractuels, ainsi répartis :

- service national des radiocommunications	230
- direction de la réglementation générale	140
- direction du service public	117
- direction de l'administration générale	144
- service de l'information et de la communication	61
- bureau du cabinet	43
- inspection générale	40
- service de défense et de sécurité civile	8

• **Les interventions publiques**

La diminution de 13,9 millions de francs des crédits en 1993 correspond à l'achèvement d'"*opérations non reconductibles*".

- subventions aux budgets des offices des T.O.M. et collectivités territoriales : - 8,9 millions de francs ;

- "autres" : - 5,0 millions de francs.

• **L'équipement des services**

La majoration des crédits de paiement (+ 10,4 millions de francs) est destinée à l'équipement du nouveau *service national des radiocommunications* (programme de contrôle automatique du spectre des fréquences et amélioration du système d'information des radiocommunications).

CHAPITRE II

UNE CONSTANTE INTANGIBLE :

"LA NEUTRALITE BUDGETAIRE"

DE LA REFORME DES P. ET T.

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 qui marque cette législature dans le domaine des postes et télécommunications s'est traduite par la création de deux entités juridiques distinctes, *La Poste* et *France Telecom*, dotées chacune d'une personnalité morale propre.

Cette nouvelle autonomie juridique visait à traduire une autonomie de gestion plus large, dont les principales manifestations étaient la disparition du budget annexe et l'abandon de la comptabilité administrative, le passage pour les deux exploitants de budgets annuels et limitatifs à l'élaboration d'états prévisionnels de recettes et dépenses (E.P.R.D.), la substitution d'un contrôle financier a posteriori à un contrôle a priori, la libre détermination de tarifs "concurrentiels", la possibilité de recours à l'emprunt, enfin la libre disposition des moyens de trésorerie.

Toutefois, la traduction strictement budgétaire de cette réforme est rapidement apparue marquée par la prééminence d'un principe intangible de "neutralité budgétaire", qui semble avoir pris le pas sur l'objectif de confortation de l'autonomie financière des deux exploitants.

En quelque sorte, les prélèvements et contributions diverses demandées au budget annexe n'ont pas disparu avec celui-ci, mais ils ont été transférés, avec une constance remarquable, aux nouveaux exploitants publics. Plus encore, tout effort financier de l'Etat en faveur des deux entreprises semble devoir désormais s'accompagner, par principe, d'une majoration à due concurrence des prélèvements divers demandés à ceux-ci.

A. LE FINANCEMENT INTÉGRAL DU MINISTÈRE DE TUTELLE PAR LES DEUX EXPLOITANTS PUBLICS SOUS TUTELLE

1. Institution du versement par la loi de finances pour 1991

S'appuyant explicitement sur le principe de *"neutralité budgétaire de la réforme de 1991"*, la loi de finances pour 1991 a prévu l'institution d'une contribution supplémentaire à la charge des exploitants publics.

Exposé des motifs : "Afin de respecter, pendant une période transitoire de mise en place de la réforme, le principe de la neutralité budgétaire de la réforme du service public des Postes et des Télécommunications, il est créé une contribution à la charge des exploitants publics La Poste et France Telecom, qui sera supprimée à compter du 1er janvier 1994, date à laquelle ces exploitants seront assujettis aux impôts et taxes prévus aux articles 18 et suivants de la loi du 2 juillet 1990".

Réparti à hauteur de 45 % pour *La Poste* et de 55 % pour *France Telecom*, ce versement a été fixé à 601,4 millions de francs en 1991, soit le montant exact du budget global du ministère de tutelle. Cette parfaite adéquation n'était évoquée ni dans le texte de l'article, ni même dans son *exposé des motifs*.

2. Confirmation d'un financement intégral par la loi de finances pour 1992

Cette affectation a été confirmée par la loi de finances pour 1992. Ainsi, l'exposé des motifs de l'article 31, qui fixait à 519 millions de francs le montant de la contribution pour 1992, précisait que ce versement est *"destiné à couvrir les dépenses du ministère des P. et T."*

Votre commission des finances s'était, à l'époque, élevée contre le montant fixé pour 1992 pour deux motifs :

- l'annulation de 21,5 millions de francs de crédits *"devenus sans objet"* sur le budget des P. et T., par arrêté du 9 mars 1991, ne s'était pas traduite par une diminution

à due concurrence du montant de la contribution due pour 1991 par les deux exploitants publics (1) ;

- le montant demandé pour 1992 couvrait, outre l'ensemble des dépenses du ministère des P. et T., les crédits de la Délégation à l'Espace, pourtant inscrits au budget de l'Equipement.

3. Le projet de loi de finances pour 1993

Pour 1993, l'article 29 du projet de loi de finances fixe à 461,22 millions de francs le montant de la "contribution" prévue pour l'exercice 1993, selon la clé de répartition habituelle, soit 45 % à charge de *La Poste*, et 55 % à charge de *France Telecom*.

Financement par France Telecom et La Poste du ministère de tutelle

(millions de francs)

	Loi de finances pour 1991	Loi de finances pour 1992	Projet de loi de finances pour 1993
Versements :			
La Poste	270,62	233,55	207,55
France Telecom	330,77	285,45	253,67
Total	601,39	519,00	461,22
Crédits du ministère des P et T (1)	601,39	502,94	461,22

(1) Hors transport presse

L'exposé des motifs précise cette fois qu'il s'agit de "couvrir les dépenses de fonctionnement du ministère des postes et télécommunications". Cette définition est reprise par l'intitulé de la ligne de recettes non fiscales du budget général, sur laquelle s'inscrit le montant de la contribution (2).

Or, le montant fixé pour 1993 correspond à la totalité des dépenses du ministère de tutelle, hors contribution de l'Etat à la couverture du transport de la presse par la Poste, et non aux seules dépenses de fonctionnement, lesquelles s'élèvent à 373,89 millions de francs,

1. Pourtant les modalités définies pour le versement sont celles d'un règlement mensuel, avec ajustement en fin d'année.

2. Ligne 0339.

Si l'on se réfère aux termes de l'*exposé des motifs* et à l'intitulé de la ligne de recettes correspondante, il apparaît donc que la contribution demandée aux deux exploitants excède de 87,33 millions de francs les dépenses qu'elle est censée couvrir.

Ministère des Postes et Télécommunications
Crédits demandés pour 1993
(hors transport presse)

(millions de francs)

- Titre III : Moyens des services	373,89
- Titre IV : Interventions publiques	52,03
- Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	35,3
Total	461,22

D'autre part, à nouveau, les crédits votés pour 1992 au titre des Postes et Télécommunications ont fait l'objet d'annulations à hauteur de 17,02 millions de francs par l'arrêté du 29 septembre 1992 (1).

Or, à nouveau, cette annulation de "crédits devenus sans objet" n'a pas été accompagnée d'une réduction à due concurrence du montant de la contribution due pour 1992 par les deux exploitants publics.

En tout état de cause, s'agissant du principe même de cette "contribution", votre commission souhaite faire les observations suivantes :

Aucun article de la loi du 2 juillet 1990 ne prévoit explicitement l'application d'un quelconque principe de "neutralité budgétaire".

Aucun article de cette loi ne prévoit davantage le principe d'une contribution des deux exploitants publics destinée à couvrir les frais de fonctionnement de leur ministère de tutelle.

On peut s'interroger sur le paradoxe qui consiste à faire dépendre les moyens d'un organisme tutélaire de la seule contribution des organismes placés précisément sous sa tutelle. On peut d'ailleurs, accessoirement, s'inquiéter de l'avenir du financement du ministère de tutelle, dès lors que la présente contribution est censée disparaître à compter du 31 Décembre 1993.

1. Voir in fine du chapitre I.

En outre, cette affectation implicite d'une recette non fiscale à des dépenses spécifiques du budget général n'est rigoureuse ni au regard de l'application des règles définies par l'ordonnance organique de 1959 (1), ni à celui de la maîtrise nécessaire des finances publiques : la contribution des exploitants est apparemment définie à hauteur de l'évolution prévue des dépenses diverses du ministère.

Enfin, cette contribution, qui constitue une charge fixe pour les exploitants, réduit d'autant leur capacité d'autofinancement et pèse sur leurs efforts légitimes d'amélioration de la compétitivité des tarifs payés par les usagers de la poste et des télécommunications.

B. DU PRÉLÈVEMENT SUR LA BRANCHE "TÉLÉCOMMUNICATIONS" DU BUDGET ANNEXE AU PRÉLÈVEMENT SUR FRANCE TELECOM

Résultats du budget annexe et versements au budget général de 1982 à 1990

(millions de francs)

	Branche Poste		Branche Télécommunications	
	Solde du compte de résultat	Versement au budget général	Solde du compte de résultat	Versement au budget général
1982	- 2.049		+ 2.547	2.806
1983	- 2.085		- 952	2.000
1984	- 3.149		+ 6.548	2.000
1985	- 431		+ 11.654	2.216
1986	+ 434		+ 7.147	6.150
1987	+ 2.485	20	+ 9.274	8.395
1988	+ 1.393	20	+ 1.784	1.510
1989	+ 1.581		+ 4.580	4.400
1990	0		+ 5.501	5.290

1. Sauf à revenir à la procédure du budget annexe...

Article 18 : - Toutefois certaines recettes peuvent être affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières au sein d'un budget annexe ou du budget général.

Article 19 : - Les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général ou d'un budget annexe sont la procédure de fonds de concours et la procédure de rétablissement de crédits.

1. De la contribution globale de la branche Télécommunications du budget annexe...

La contribution du budget annexe au budget général, exclusivement prélevée sur la branche Télécommunications (1), a toujours été considérable. Ainsi, de 1988 à 1990, elle aura progressé de 11,8 milliards de francs à 14,2 milliards de francs.

Prelèvement sur la branche Télécommunications du budget annexe en faveur du budget général

(milliards de francs)

	1988	1989	1990
Versement au budget général	1,51	4,40	5,30 (2)
Plan informatique pour tous	0,45	-	-
Filière électronique (subventions de fonctionnement)	0,15	0,17	0,18
Développement de la filière électronique	2,09 (1)	2,07	1,61
Perte ou provision pour perte sur les dotations en fonds propres à la filière électronique	0,11	-	-
Investissements du CNES	4,82	5,57	6,01
TVA non récupérable	2,68	2,10	1,10
TOTAL	11,81	14,31	14,20

(1) Après virement de 60 millions de francs de la filière électronique vers le CNES.

(2) Plus 27 millions de francs de régularisation payés en 1991.

L'essentiel de cette contribution reposait sur trois postes : un versement au titre de l'excédent de la section de fonctionnement, des dépenses diverses mises à la charge des télécommunications, enfin la non-récupération partielle de la T.V.A. sur les télécommunications.

1. A l'exception d'un versement de 20 millions de francs pour la branche Poste en 1987 et 1988.

a) Versement au titre de l'excédent de la section de fonctionnement du budget annexe

Perçu uniquement sur la branche Télécommunications (1), ce prélèvement s'apparente déjà en quelque sorte au prélèvement d'un Etat actionnaire, mais d'un actionnaire tout à fait particulier puisqu'il s'empare de plus de 98 % du résultat d'exploitation de l'entreprise.

La motivation en avait d'ailleurs été clairement exprimée en 1989 par le ministre des P.T.T. :

"La lettre de cadrage du Premier Ministre (pour 1990) ne nous a pas fixé de norme particulière d'évolution des différentes catégories de charges et de produits ; notre seul impératif est de dégager un résultat qui permette d'apporter la contribution fixée au budget général. A nous de voir comment y parvenir. C'est ce qui nous a permis de porter les dépenses à hauteur des recettes, elles mêmes portées par le développement rapide des activités"².

b) Dépenses diverses mises à la charge des Télécommunications

Certaines dépenses publiques ne relevant pas spécifiquement du domaine des télécommunications ont été portées à la charge du budget annexe. Il s'est agi des dépenses en faveur de la "Filière électronique", et du financement du Centre National d'Etudes Spatiales.

• En 1990, les dépenses en faveur de la filière électronique se sont élevées à 1,79 milliards de francs, ainsi répartis :

- subvention à l'I.N.R.I.A. (Institut national de Recherche en Informatique appliquée) : 390 millions de francs,

- actions en faveur de l'informatique et de l'électronique : 1.424 millions de francs³.

1. Voir note 1. page précédente.

2. Intervention devant le Conseil supérieur des PTT - 11 octobre 1989.

3 L'utilisation de ces crédits était arrêtée par le ministre de l'Industrie.

- La contribution au financement du C.N.E.S. a atteint pour sa part 6,01 millions de francs en crédits de paiement et 6,45 millions de francs en autorisations de programme, soit un quasi-doublement depuis 1985 (1).

Dans les deux cas, il n'est guère justifiable que les usagers des télécommunications aient été amenés à financer massivement des programmes dont l'intérêt national est aussi peu contestable que leur lien avec les télécommunications est tenu (2).

c) Non récupération de la T.V.A.

Le droit commun fiscal dispose que la T.V.A. supportée en amont est intégralement déductible de la T.V.A. collectée sur l'utilisateur et reversée au Trésor.

Toutefois, lorsque la loi de finances pour 1987 a assujéti les télécommunications à la T.V.A., elle a institué un régime transitoire jusqu'au 31 décembre 1991, selon lequel les Télécommunications ne pourraient déduire que progressivement la T.V.A. supportée sur leurs investissements.

Taux de déduction autorisé :

- 40 % du 1er novembre 1987 au 30 juin 1988 ;
- 50 % du 1er juillet 1988 au 1er avril 1989 ;
- 80 % à compter du 1er janvier 1990.

A ce titre, la branche télécommunications a versé au budget général de 1988 à 1990, au titre de la T.V.A. non récupérable, 5,88 milliards de francs.

2. ...au prélèvement sur France Telecom

La loi du 2 juillet 1991 prévoit notamment l'assujétiement des deux exploitants au régime fiscal de droit commun à compter du 1er janvier 1994.

1. La proportion des sources de financement du C.N.E.S. s'est établie pour 1990 à 71 % en provenance du budget annexe, 20,2 % pour les ressources propres, et 8,8 % en provenance du budget de la Recherche.

2. Certes, dans sa décision du 29 décembre 1984, le Conseil Constitutionnel a estimé que le budget annexe pouvait participer aux programmes civils d'investissements du C.N.E.S. parce que "le recours aux technologies spatiales constitue un atout essentiel pour les télécommunications, un atout essentiel de leur développement"...

Toutefois, afin de préserver le principe de la *"neutralité budgétaire et fiscale"* qui présidait, dans l'esprit, sinon dans la lettre, à cette réforme, un régime transitoire a été défini comme suit :

- jusqu'au 1er janvier 1994, *La Poste* et *France Telecom* demeurent assujettis aux mêmes impôts et taxes que l'État, à la date de publication de la loi du 2 juillet 1990, à raison des activités transférées ;

- parallèlement, est pérennisé, jusqu'à l'exercice 1993 compris, le versement de *France Telecom* au budget général, étant entendu que le montant de ce versement sera fixé chaque année en loi de finances initiale dans la limite d'un montant calculé en appliquant à la base 1989, soit 13,7 milliards de francs, l'indice de variation des prix à la consommation constaté par l'I.N.S.E.E.

A compter de 1994, les règles précisant l'affectation des résultats figurent au contrat de plan. Celui-ci prévoit qu' *"à compter de 1994 une fraction du résultat après impôts sera versée au budget de l'État. Le montant en sera fixé par le Conseil d'administration"*.

Les règles fixées pour le mode de calcul du prélèvement actuel ou plutôt pour le choix de l'indice de pondération retenu, ne semblent pas encore précisément arrêtées.

L'évolution du prélèvement, tel que fixé en loi de finances initiale, a en effet été la suivante :

- base 1989 : 13.700 millions de francs,

- actualisation 1990 : 14.138,4 millions de francs, soit une progression de 3,2 %,

- prélèvement 1992 : 1.496,5 millions de francs, soit une progression de 2,7 %,

- prélèvement 1993 : 15 374 millions de francs, soit une progression de 3 %.

A chaque fois, l'indice retenu ne correspondait ni à l'hypothèse de progression des prix retenue dans le Rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances, ni à l'indice des prix hors tabacs calculé par l'I.N.S.E.E., et retenu par exemple dans le projet de loi de finances pour 1992 et 1993 pour le calcul de la progression des rentes viagères.

En tout état de cause, le montant inscrit en loi de finances initiale a généralement fait l'objet d'une modification en cours d'exercice, liée sans doute à l'évolution de l'indice des prix à la consommation constaté.

Ainsi, le montant effectif du prélèvement demandé a été le suivant :

- 1990 : 14.465,8 millions de francs (+ 3,4 %)

1991 : 14.619,1 millions de francs (+ 3,2 %)

- 1992 (1) : 15.057,7 millions de francs (+ 3,0 %).

Ce mode de calcul "itératif" conduit à rendre quelque peu incertain le montant arrêté en loi de finances initiale, et introduit par là même une approximation regrettable pour l'établissement des comptes de l'exploitant public.

Ainsi, la réévaluation de 1991 fait que *France Telecom* reste redevable de 28,3 millions de francs au titre de cet exercice.

De même, pour 1992, la différence entre le montant fixé en loi de finances initiale et le montant déjà réévalué, ayant servi de base au calcul de 1993, mais sans doute non définitif puisque la progression réelle des prix pour 1992 n'est pas encore arrêtée, s'élève d'ores et déjà à 131,2 millions de francs.

Sans doute serait-il opportun de déterminer un mode de calcul moins susceptible d'engendrer des écarts peu confortables pour l'établissement des comptes de *France Telecom*.

Le régime ainsi défini par la *loi du 2 juillet 1990* correspond en fait au maintien de l'engagement de stabilité du prélèvement opéré sur le budget annexe au profit du budget général pris en 1988 par M. Michel Rocard (2).

"L'ensemble forme par les prélèvements non fiscaux et la fraction non récupérable de la T.V.A. versée par le budget annexe n'évoluera pas au cours des prochaines années plus vite que l'indice général des prix"...

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

1. *Provisoire.*

2. *Lettre du 11 août 1988 de M. Michel Rocard au ministre des Postes, des Télécommunications et de l'Espace.*

Lors de l'examen des crédits du budget annexe pour 1989, votre Commission s'était réjouie de cette décision.

Elle avait en effet considéré que l'engagement du Premier Ministre constituait un pas important *"car en définitive le budget annexe a moins souffert du niveau élevé de ce prélèvement que de son caractère imprévisible et arbitraire, au fur et à mesure des impératifs de bouclage du budget général"*.

Toutefois, elle avait parallèlement regretté que cet objectif de stabilisation du prélèvement au profit du budget général ne porte pas sur la totalité des contributions du budget annexe.

En effet, au titre de la contribution des télécommunications à l'équilibre budgétaire global, il convient de tenir compte également d'une part, du prélèvement effectué au titre de la T.V.A. acquittée par le budget annexe, d'autre part des prises de participation effectuées par la branche Télécommunications, puis par France Telecom, au capital de sociétés publiques.

C. DE LA BRANCHE TÉLÉCOMMUNICATIONS DU BUDGET ANNEXE À FRANCE TELECOM : PERMANENCE DE L'EFFORT D'ACTIONNAIRE POUR LE COMPTE DE L'ETAT

Votre Commission s'était déjà inquiétée, avant la réforme de 1990, des opérations qui conduisaient à mettre le budget annexe à contribution pour boucler le financement d'opérations ne relevant pas de ses activités spécifiques.

1. Financement par le budget annexe du satellite T.D.F.

En 1989, le budget annexe a été amené à participer au financement du satellite de diffusion directe TDF1-TDF2.

Cette contribution s'est traduite par la prise de contrôle de T.D.F. par le budget annexe, à la fois par un achat de titres détenus par l'Etat, et par souscription à l'augmentation de capital de la société.

Le coût total de cette opération s'est élevé à 1,53 milliard de francs, soit 830 millions de francs au titre des achats de titres à l'Etat et 700 millions de francs de dotations en capital à COGECOM pour lui permettre de souscrire à l'augmentation de capital de TDF.

Ces crédits ont été imputés sur le chapitre "équipement des télécommunications", en dehors de toute autorisation parlementaire explicite, et n'ont pas été pris en compte au titre du prélèvement au profit du budget général.

A l'époque, votre Commission s'était interrogée sur le bien-fondé d'une démarche qui revenait à faire financer un satellite de télévision par les usagers du téléphone, considérant en outre que si une telle évolution pouvait relever de la politique de diversification d'une entreprise, telle qu'approuvée et financée par ses actionnaires, elle apparaissait en revanche incompatible avec les contraintes organiques d'un budget annexe.

2. Participation de France Telecom au capital d'entreprises du secteur public

Fin 1990, le nouvel exploitant *France Telecom* se retrouve, par le biais des concours qui lui étaient demandés, actionnaire des sociétés publiques suivantes :

- TDF	99,9 %
- Compagnie des Machines Bull	17,2 %
- Thomson S.A	13,9 %
- C.G.C.T.	99,9 %
- Banque Hervet	8,3 %

A ce titre, en 1991, *France Telecom* a dû souscrire, à hauteur de 646 millions de francs, à l'augmentation de capital de *Machines Bull*, et, pour 200 millions de francs, à l'augmentation de capital de la *Banque Hervet*, soit un apport global de 846 millions de francs au secteur public, entendu au sens large.

Ces apports ne sont pas pris en compte dans le prélèvement plafonné, dont ils constituaient pourtant originellement un élément.

Au 31 décembre 1991, les filiales et participations directes de *France Telecom* s'établissaient comme suit :

Filiales

COGECOM	100 %
FTFI	100 %
TDF	51 % (49% à COGECOM)
CGCT (en liquidation)	100 %

Participations

Compagnie des Machines Bull	17,02 % (Etat : 75,8 %)
Thomson S.A.	13,91 % (Etat : 81,88 %)

En 1992, *France Telecom* a souscrit à nouveau, à hauteur de 363 millions de francs, à une nouvelle augmentation de capital de *Machines Bull*.

En 1993, et vraisemblablement sur les exercices suivants, compte tenu des informations connues sur le plan de financement de cette opération, *France Telecom* sera amené à suivre l'augmentation de capital prévue sur la société *SGS-Thomson*.

S.G.S.-Thomson

S.G.S.-Thomson : fabricant de semi-conducteurs, contrôlé par Thomson-C.S.F. et I.T.R.I. italien.

Fonds propres : 2,43 milliards de francs
Endettement : 4,85 milliards de francs.

C'est précisément pour assurer à S.G.S.-Thomson des ressources stables sur longue durée que le montage Thomson-C.E.A. Industrie avait été conçu (1).

Selon un communiqué du 6 novembre 1992 de Thomson-C.S.F. et C.E.A. Industrie, pour assurer le financement de S.G.S.-Thomson, "*France Telecom, C.E.A.-Industrie et Thomson-C.S.F. se rassembleront dans un holding à créer*".

Les contributions des futurs actionnaires doivent faire l'objet de négociations.

S'ajouteraient à cet apport "*des contributions en numéraire partagées en Thomson-C.S.F. d'une part, France Telecom et C.E.A.-Industrie, d'autre part*".

(1) Cf à ce sujet le rapport d'information de MM. Bernard Barbier et Roger Chinaud : Objectifs et conditions du projet de rapprochement Thomson-CEA Industrie (Sénat n° 258, troisième session extraordinaire de 1991-1992).

A nouveau, comme en 1990 et en 1991, votre Commission déplore que le nouvel exploitant public soit amené à pallier les déficiences ou les insuffisances de l'Etat-actionnaire.

Le contexte actuel de multiplication des opérations qualifiées d' "endogames" dans un récent rapport d'information de votre Commission sur les entreprises publiques (1) permet en effet de craindre que France Telecom soit mis à contribution toujours davantage, soit au détriment de sa capacité à investir, voire même seulement à se désendetter, soit au prix d'un report de charges sur l'utilisateur, c'est-à-dire d'une moindre compétitivité.

A cet égard, la stricte reconduction pour 1993 -à la virgule près- de la réponse apportée à votre rapporteur l'an dernier sur les perspectives d'évolution de la participation de France Telecom dans Bull, n'est guère encourageante :

•Les perspectives d'évolution de la participation de France Telecom au capital de Bull au cours des prochaines années ne sont pas encore définies : elles seront précisées en fonction notamment des résultats à venir de la société Bull, de ses éventuels besoins de financement et des augmentations de capital que pourra décider l'actionnaire public-.

Il convient de rappeler ici que si les comptes de France Telecom font apparaître un résultat net prévisionnel pour 1992, après prélèvement, de 3,0 milliards de francs, après 2,05 milliards de francs en 1991, son endettement s'élève pour 1991 à 120,6 milliards de francs, soit un niveau sensiblement plus élevé que ceux de ses principaux concurrents.

Il apparaît donc souhaitable que l'Etat n'entrave plus l'effort nécessaire de désendettement que doit mener France Telecom, d'une part en remplaçant à compter de 1994 le "versement" actuel par un "versement sur résultats" destiné à compléter le produit fiscal de droit commun, et d'autre part en obligeant France Telecom à suivre les augmentations de capital décidées dans certaines entreprises publiques.

Evolution de la participation de France Telecom dans Bull

< > .

La participation du budget annexe des Postes et Télécommunications (France Télécom) au capital de la Compagnie des Machines Bull remonte à 1984.

De 1984 à près de 1991, les versements ont été les suivants (en millions de francs) :

1984 : 1.000

1985 : 750

1987 : 500

1988 : 1.250, auxquels il faut ajouter 150 millions de francs versés en février 1986 à Saint-Gobain pour le rachat des titres Bull détenus par Saint-Gobain,

1991 : 646

1992 : 363

L'évolution de la participation de France Télécom a été la suivante .

1984

Capital détenu par la DGT : 32,24 %

<i>Montant des actions libérées :</i>	936,2 millions de francs
<i>Avance d'actionnaire :</i>	63,8 millions de francs

1985

A la suite d'une augmentation de capital de la Compagnie des Machines Bull, la part du capital détenu passe à 45,34 %.

Montant des actions libérées : 1.749,99 millions de francs

Avance d'actionnaire : 10 francs.

1986

Souscription à augmentation de capital et rachat des actions détenues par Saint-Gobain à une valeur de 29 francs par action.

La situation des titres Bull détenus par la DGT à la fin 1986 était la suivante :

Nombre de titres détenus : 96.108.568 actions, soit 59,77 % du capital.

Valeur brute des actions libérées : 3.025,7 millions de francs

Provisions cumulées : 492,3 millions de francs

après une reprise de provisions de 3,5 millions de francs

Valeur nette 2.533,4 millions de francs

Avance d'actionnaire : 124,3 millions de francs.

1987

L'Assemblée Générale Extraordinaire des actionnaires du 3 décembre 1987 a décidé le regroupement des actions anciennes, à raison de 5 actions de 24 francs de nominal contre 1 action de 120 francs de nominal.

Il a été décidé d'augmenter le capital social par l'émission de 8.040.452 actions nouvelles de 127 francs, dont 120 francs de nominal et 7 francs de prime d'émission. Sur ces 8.040.502 actions, la DGT a souscrit 4.915.859 actions provenant du versement de 500 millions de francs réalisés en 1987 et du solde d'avance d'actionnaire de 124,3 millions de francs à la fin 1986.

A la fin 1987, la DGT détenait donc 60,04 % du capital.

<i>Valeur brute actions libérées :</i>	3.650,0 millions de francs
<i>Provisions cumulées :</i>	405,7 millions de francs
<i>Valeur nette :</i>	3.244,3 millions de francs.

Une reprise de provisions de 86,5 millions de francs avait ainsi été prise en compte.

1988

Aucune modification dans la participation de la DGT.

1989

Aucun versement n'a été effectué par la D.G.T.

Cependant, une augmentation de capital est intervenue en 1989 résultant des décisions prises lors du Conseil d'Administration du 7 juin 1989. 8.040.502 actions de 120 francs de valeur nominale ont ainsi été souscrites par le Budget Général, ce qui a porté le nombre total d'actions à 48.243.016.

<i>Nombre de titres détenus par la DGT :</i>	24.137.567 actions
<i>Valeur brute :</i>	3.650 millions de francs
<i>Provisions cumulées :</i>	614 millions de francs
<i>Valeur nette :</i>	3.036 millions de francs

La dotation aux provisions s'est donc élevée à 287,7 millions de francs.

1990

Le budget général a cédé sa participation dans T.D.F. au budget annexe des Postes et Télécommunications (*France Télécom*), soit 5.113.024 actions. L'échange s'est effectué pour un montant total de 1.469,99 millions de francs.

En contrepartie, *France Télécom* a cédé pour un montant équivalent une partie de sa participation dans la Compagnie des Machines Bull. La valeur d'échange retenue étant de 92,80 francs par action, le nombre d'actions de la Compagnie des Machines Bull échangées par *France Télécom* est égal à 15.840.456. A l'issue de cette opération, qui s'est traduite dans les comptes de *France Télécom* par une perte de 522,4 millions de francs, *France Télécom* ne détenait plus que 8.297.111 actions de la Compagnie des Machines Bull, soit 17,2 % du capital.

<i>Valeur brute :</i>	1.254,7 millions de francs
<i>Provisions cumulées :</i>	211 millions de francs
<i>Valeur nette :</i>	1.043,6 millions de francs.

Fin 1990, des provisions ont dû être constatées au regard de la situation de la Compagnie des Machines Bull. La participation est de ce fait comptabilisée de la façon suivante à fin 1990 :

<i>Valeur brute :</i>	1.254,7 millions de francs
<i>Provisions cumulées :</i>	1.088,7 millions de francs
<i>Valeur nette :</i>	165,9 millions de francs
après une dotation aux provisions 1990 de :	877,7 millions de francs.

1991

- Réduction de capital, destinée à apurer partiellement les pertes de l'exercice 1990 par diminution du nominal des actions de 120 francs à 20 francs.

- augmentation de capital en juillet par émission de 80.405.035 actions de 20 francs de nominal, assortie d'une prime d'émission de 24 francs.

France Télécom a souscrit 14.681.818 actions pour un montant de 646 millions de francs. La participation de *France Télécom* dans la Compagnie des Machines Bull à la suite de cette augmentation de capital est de 17,86 %.

Depuis 1984, *France Télécom* n'a perçu aucun dividende.

1992

France Telecom a souscrit à la nouvelle augmentation de capital décidée par le Conseil d'administration de la compagnie des machines Bull réuni le 27 avril 1992.

Cette souscription s'est faite, comme en 1991, au prorata de la part de *France Telecom* dans le sous-ensemble de l'actionariat public.

Ceci a conduit *France Telecom* à souscrire 363 millions de francs, soit 18,34 % de 1979 millions de francs, part de la souscription des actionnaires publics à l'augmentation de capital dont le total a été de 2.076 millions de francs.

A l'issue de cette opération, la participation de *France Telecom* dans le capital de la compagnie des machines Bull était de l'ordre de 17,15 %.

L'Assemblée générale ordinaire des actionnaires de Bull a, ensuite, le 29 juin 1992, décidé l'introduction de la compagnie IBM, à hauteur de 5,68 % dans le capital de la compagnie des machines Bull. Cette entrée s'est faite par le biais d'une augmentation de capital de 540 millions de francs réservée à IBM.

Cette nouvelle répartition du capital de la compagnie des machines Bull porte la part de la participation de *France Telecom* à 16,17 %.

D. DE LA BRANCHE POSTE DU BUDGET ANNEXE À L'EXPLOITANT PUBLIC AUTONOME : DES RELATIONS FINANCIÈRES ÉTROITES AVEC LE BUDGET GÉNÉRAL, BASÉES SUR DES PARAMÈTRES INCERTAINS

Rappel : résultats du dernier exercice de la branche Poste (1990)

Recettes d'exploitation :

prestations des services postaux :

47.401 millions de francs,

- prestations des services financiers de la Poste :

3.621,9 millions de francs dont :

- chèques postaux (C.C.P.) : 756 millions de francs,

- mandats 796 millions de francs,

- services financiers rendus à certaines institutions (1) : 526 millions de francs

- services financiers rendus à l'administration : 1.210 millions de francs

Produits financiers :

- produits de la Caisse Nationale d'Épargne (C.N.E.) 23.764 millions de francs

L'exercice 1990 a été caractérisé par une baisse sensible qui s'expliquait à la fois par la baisse de la collecte et la diminution du taux de rendement servie par la Caisse des Dépôts (2)

Résultats de la C.N.E.

(millions de francs)

	1989	1990
Produits C.N.E. (1)	24.257	23.754
Intérêts versés (2)	13.632	14.538
Marge C.N.E. (1) (2)	10.625	9.216

1.Placement des SICAV de la Caisse des Dépôts et des contrats d'assurance de la C.N.P. notamment.

2.Notamment sur les taux de rendement des prêts locatifs aidés (P.L.A.).

Bien que la réforme du 2 juillet 1990 ait notamment eu pour objectif de renforcer l'autonomie de gestion des deux nouveaux exploitants publics, les conditions de l'équilibre financier de *La Poste* restent, à ce jour encore, particulièrement incertaines. La loi du 2 juillet 1990 n'a pas déterminé le cadre et les perspectives d'évolution des services financiers rendus par le nouvel exploitant, ni ceux de ses relations financières avec l'Etat, laissant en principe ce souci au contrat de plan et au cahier des charges.

Article 9 de la loi du 2 juillet 1990

"Les activités de La Poste et de France Telecom s'inscrivent dans un contrat de plan pluriannuel passé entre l'Etat et chaque exploitant public, dans les conditions prévues par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

Chaque contrat détermine les objectifs généraux assignés à l'exploitant public et au groupe qu'il forme avec ses filiales et les moyens à mettre en oeuvre pour les atteindre.

Il précise notamment le cadre financier global, en particulier dans le domaine des tarifs, des investissements, des charges et des règles d'affectation des résultats".

Votre Commission avait déjà, à l'époque, fortement déploré que le cadre des relations financières entre l'Etat et le nouvel exploitant ne soit pas plus précisément défini, estimant qu'il s'agissait là pourtant d'un élément essentiel pour l'autonomie financière de celui-ci, voire même seulement pour sa stricte viabilité.

Or, le contrat de plan est lui-même resté fort discret sur ce point, renvoyant à son tour à un avenant au contrat de plan.

Plus de deux ans après la mise en oeuvre de la réforme, celui-ci n'est toujours pas connu.

Contrat de plan - 9 janvier 1992

"Fixation des paramètres financiers entre l'Etat et La Poste :

Un avenant, à la suite de l'établissement du bilan d'ouverture qui devrait intervenir à la fin du premier semestre 1992, fixera la valeur des paramètres

concernant les relations financières pour 1993 et 1994 et précisera ainsi le cadre de gestion de La Poste".

Cette incertitude touche l'ensemble des relations financières entre l'Etat et La Poste.

1. Les comptes chèques postaux : relations Trésor - poste

Evolution des C.C.P.

(millions de francs)

Années	Avoir moyen annuel	Prélèvement sur fonds de roulement	Avoir rémunéré	Taux de rémunération (en%)	Montant de la rémunération des fonds en dépôt au CCP
1983	102.789	6.215	96.574	6,5 %	6.627
1984	107.404	7.505	99.899	5,5 % (1e sem)	2.926
				0,01 % (2e sem)	
1985	113.112	9.987	103.125	0,01 %	10
1986	119.286	9.367	109.919	0,01 %	11
1987	126.035	7.966	118.069	3 %	3.542
1988	126.493	6.319	120.174	3 %	3.605
1989	134.119	6.252	127.867	3 %	3.836
1990	138.514	4.360	134.153	3 %	4.024
1991	142.500	0	142.500	4,5 %	6.631
1992	145.300	-	145.300	5,5 %	8.250
1993					8.300

a) La rémunération de La Poste par le Trésor

Les C.C.P. collectés par La Poste sont déposés au Trésor Public, lequel verse à La Poste un intérêt sur ces dépôts. La charge correspondante pour le budget général est inscrite au budget des Charges Communes (1).

Il était entendu que *La Poste* pouvait conserver la libre disposition d'un certain montant des dépôts de C.C.P., non versé au Trésor. Cette marge était assimilée à un "prélèvement sur fonds de roulement".

Dans le cadre du *budget annexe*, les fonds de C.C.P. déposés au Trésor étaient rémunérés par celui-ci au taux de 3 % en 1990, soit une baisse assez sensible par rapport au niveau de 6,5 % atteint en 1983 (1).

En 1990, le coût global de la rémunération accordée par le Trésor a atteint 3.866,0 millions de francs.

En 1989, le "prélèvement sur fonds de roulement" s'élevait à 6 319 millions de francs, soit 4,6 % du montant total des dépôts.

Préexistant à la réforme de 1992, ce régime a été maintenu, selon des modalités destinées à assurer le respect du principe de neutralité budgétaire de la réforme, autant, sinon davantage, que l'incitation à la collecte de *La Poste*.

Article 16 de la loi du 2 juillet 1990

"La Poste dépose au Trésor les fonds des comptes courants postaux. Son cahier des charges fixe les conditions de ce dépôt et précise les garanties d'une juste rémunération des fonds déposés, qui doit inciter à la collecte, et atteindre, dans des conditions fixées par le contrat de plan, un niveau au moins égal au coût de celle-ci, en tenant compte des gains de productivité obtenus".

Article 38 du cahier des charges

"Le dépôt à l'Etat des fonds des C.C.P. prévu par l'article 10, paragraphe 2, du présent cahier des charges fait l'objet d'une rémunération selon le dispositif suivant .

a) Jusqu'à un niveau de collecte fixé, pour chaque année, par le contrat de plan, *La Poste* perçoit une rémunération au moins égale à ce coût de collecte et tenant compte des gains de productivité attendus, notamment de la modernisation des procédures et des services. Le coût de collecte est défini comme le rapport, exprimé en taux annuel, du montant total de charges à l'avoir moyen pour la période considérée. La définition

1 La rémunération a même quasiment disparu entre 1984 et 1987.

desdites charges et les gains de productivité sont fixés par le contrat de plan^m.

b) Au-delà de ce niveau de collecte annuel, La Poste perçoit sur l'excédent de collecte un complément de rémunération incitatif calculé dans des conditions fixées par le contrat de plan.

Les modalités de transition du régime actuel de rémunération des fonds déposés vers le régime décrit ci-dessus, qui sera appliqué au plus tard le 1er janvier 1994, sont déterminées dans le contrat de plan^m

On rappellera ici que le contrat de plan a renvoyé la définition de ces modalités à un avenant non encore établi.

La *loi de finances pour 1991* a porté le taux de rémunération des C.C.P. déposés au Trésor à 4,5 %, et la *loi de finances pour 1992* à 5,5 %, pour une charge globale de 8.300 millions de francs.

Celle-ci a été ramenée à 8.200 millions de francs dans le présent projet de loi de finances, compte tenu de la baisse constatée sur les encours de C.C.P.

b) La rémunération du Trésor par la Poste : une institution de la loi de finances pour 1991

L'amélioration de la rémunération des C.C.P., lors de la *loi de finances pour 1991*, s'est accompagnée de l'instauration parallèle d'une rémunération du Trésor par *La Poste* des autorisations de découvert permanent que celui-ci lui consent en lui laissant la libre disposition d'un certain montant de C.C.P.

Fixée à 500,0 millions de francs en loi de finances 1991, cette rémunération a été portée à 1.125,0 millions de francs par la loi de finances pour 1992.

Toutefois, le bilan d'ouverture de *La Poste* paru au J.O. du 17 octobre 1992 (1) fait apparaître que l'Etat n'a pas retenu cet "écart de trésorerie" de *La Poste* auprès du Trésor au titre du passif de *La Poste*.

La rémunération du Trésor à ce titre n'apparaît donc plus dans le budget 1993. La question se pose d'ailleurs du devenir de cette

1. Voir annexe.

recette pour l'exercice 1992. En l'état actuel, aucune recette équivalente ne semble inscrite à un autre titre.

Votre commission s'interroge.

Faut-il conclure que le Trésor maintient ses concours de trésorerie à La Poste, mais ne demande plus de rémunération à ce titre ? En d'autres termes, que le déficit budgétaire général est majoré de 1,1 milliard de francs, afin d'alléger à due concurrence la situation financière de La Poste ?

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

Ou bien faut-il plutôt conclure que la suppression de la "rémunération du concours de trésorerie consenti à La Poste", qui représentait une recette budgétaire de 1,125 milliard de francs, sera compensée par un prélèvement de nature différente, dont la nature n'a pas encore été arrêtée ?

En réalité, le "sort" tant de ce "prélèvement sur fonds de roulement" que de la rémunération demandée à ce titre n'a pas encore été réellement tranché.

Le contrat de plan Etat-Poste spécifiait en effet seulement, s'agissant du "traitement du découvert du budget annexe des P.T.T. au Trésor" :

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

Si la sortie du bilan d'ouverture de La Poste fait effectivement apparaître que le découvert a été "apuré", le point de la rémunération y afférent ne semble pas définitivement tranché et relève bien, semble-t-il, des "paramètres concernant les relations financières" qui doivent faire l'objet de l'avenant actuellement en négociation.

2. Le transport de la presse par La Poste : la "juste rémunération du service public"

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

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

La loi du 2 juillet 1991 a nommément inscrit, à la demande de votre Commission, le transport de la presse au titre des "missions de service public" assurées par La Poste et susceptibles dès lors de recevoir, à ce titre, une "juste rémunération".

Article 8 de la loi du 2 juillet 1991

-Le cahier des charges précise les garanties d'une juste rémunération des prestations de service public assurées par chaque exploitant, notamment, pour La Poste, des prestations de transport et de distribution de la presse.-

Article 38 du cahier des charges

-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.

-Le contrat de plan détermine cette compensation, compte tenu des informations chiffrées, communiquées par La Poste lors de l'élaboration du contrat de plan et portant sur l'évaluation prévisionnelle des volumes transportés et des charges supportées à ce titre, compte tenu des tarifs existants, du type de prestations assurées et des gains de productivité prévus.

-La Poste adresse chaque année, avant le 1er mai, au ministre chargé des postes et télécommunications et au ministre chargé du budget, une actualisation de ces informations.-

1. Du nom du Président de la Table ronde réunie en 1979 sur les problèmes du transport de la presse et composée de représentants du Parlement, de la Presse et des ministères concernés (Budget, Culture, P.T.T.).

L'accord passé consistait à partager également (1/3, 1/3) le coût du transport de la presse entre l'État, la Poste et la Presse.

Toutefois, sur ce point, le contrat de plan n'a pas été plus explicite, sinon moins, que s'agissant de la rémunération des C.C.P. Le problème spécifique de la rémunération du transport de la presse n'est en effet même pas nommément cité. Le contrat de plan se borne à indiquer que la *"distribution régulière de la presse (service obligatoire), dans les meilleures conditions de délais et de régularité"* constitue une *"mission de service public"*, et renvoie au futur avenant le soin de *"fixer la valeur des paramètres concernant les relations financières pour 1993 et 1994"*.

La réponse quelque peu tautologique apportée à cet égard à votre Rapporteur dans le cadre du questionnaire budgétaire n'apporte pas d'informations supplémentaires.

- Les conditions dans lesquelles les sujétions particulières supportées par La Poste font l'objet d'une compensation financière sont précisées dans l'article 38 du cahier des charges de La Poste.

- Ces contraintes, décrites dans le protocole régissant les rapports entre la Presse et La Poste, concernent le régime de tri, de transport et de distribution de la Presse. Elles font l'objet d'une juste compensation financière

- C'est le contrat de plan qui détermine cette compensation compte tenu des informations chiffrées, communiquées par La Poste lors de l'élaboration du contrat de plan et portant sur l'évaluation prévisionnelle des volumes transportés et des charges supportées à ce titre, compte tenu des tarifs existants, du type de prestations assurées et des gains de productivité prévus

- La Poste communique chaque année, avant le 1er mai, au ministre chargé des postes et télécommunications et au ministre chargé du budget, une actualisation de ces informations

- En vue de son inscription dans la loi de finances initiale, les ministres arrêtent en liaison avec l'exploitant public, le montant de la contribution de l'Etat, compte tenu de l'ensemble des éléments mentionnés ci-dessus.

La dernière phrase toutefois n'est pas sans soulever l'inquiétude :

- Les montants de la contribution de l'Etat pour 1993 et 1994 seront fixés dans le cadre de l'avenant au Contrat de Plan en cours de négociation.

Elle implique en effet que le montant inscrit dans le projet de loi de finances pour 1993 ne l'est que *"pour mémoire"*.

Les crédits inscrits à ce titre dans le budget général ont été portés de 950 millions de francs en 1991 à 2.000 millions de francs en 1992. Ce montant est strictement reconduit en francs constants dans le projet de loi de finances pour 1993.

Rien ne permet donc d'exclure la nécessité d'une réévaluation non négligeable en cours d'exercice, soit par décrets d'avances, soit en loi de finances rectificative, soit en loi de règlement.

Transport postal de la presse

(millions de francs)

	Charges toutes catégories de presse	Recettes	Contribution du budget général	Part de contribution de l'Etat (en %)
1980	2 817,7	377	939	33,33
1981	3 368,4	447,1	1 122,8	33,33
1982	3 853,9	629,2	1 136	29,48
1983	4 316,8	759,1	1 236	28,63
1984	4 078,9	911	1 433	35,13
1985	4 478,8	1 061,3	1 500	33,49
1986	4 626	1 240		0
1987	4 555	1 396,7		0
1988	4 760,98	1 396,7		0
1989	5 234	1 726		0
1990	5 441	1 791		0
1991	5 531	1 880 (1)	950	17,18
1992	5 787	1 964 (1)	2 000	34,56

(1) Les prévisions de recettes de La Poste ont été calculées en tenant compte des augmentations tarifaires de 3 % et 2 % au titre de 1991 et de 1,5 % prévues en octobre 1992.

Le montant des recettes n'est pas connu définitivement avant la fin de l'année suivante, selon la méthode des coûts de revient. Ils ne sont qu'une évaluation faite à partir de la comptabilisation des bureaux ; ce montant prend en compte certaines dépenses de coûts ne relevant pas de l'aide tarifaire à la presse (surtaxes aériennes, frais terminaux...) qui ont pour effet de modifier artificiellement le taux de couverture.

3. Une nouveauté de la réforme de 1990 : la rémunération versée à l'Etat pour la garantie qu'il accorde à la Caisse Nationale d'Epargne

En remplacement de l'ancienne dotation de la C.N.E., l'article 42-2 de la *loi du 2 juillet 1990* a institué un "*Fonds de réserve et de garantie constitué et géré dans des conditions fixées par décret en conseil d'Etat*".

Le F.R.G.C.N.E. porte à son actif, depuis sa création, les valeurs mobilières que détenait la C.N.E. (environ 23,8 milliards de francs) Il a reçu en outre de La Poste la contre-valeur (0,5 milliard de francs) des actifs immobiliers destinés au logement des agents que la dotation de la C.N.E. était, en vertu du code des Caisses d'Epargne, autorisée à posséder (les actifs immobiliers destinés au fonctionnement des services postaux ont été en revanche conservés par La Poste).

Le décret n° 90-149 du 31 décembre 1990 a précisé en outre les points suivants :

1° Le F.R.G.C.N.E. est alimenté par le résultat bénéficiaire de la gestion du fonds lui-même et par le résultat bénéficiaire de la gestion des fonds des livrets A et B de La Poste, déduction faite des intérêts payés aux déposants et de la commission versée à La Poste ;

2° Le F.R.G.C.N.E. est géré par la Caisse des dépôts et consignations sous le contrôle de la Commission de surveillance, et il est rendu compte de ces opérations dans le rapport annuel présenté au Parlement ;

3° L'Etat prélève sur le F.R.G.C.N.E. les crédits nécessaires à la rémunération de la garantie qu'il accorde aux livrets de la C.N.E. ;

4° A compter du 31 décembre 1993, le prélèvement opéré par l'Etat ne pourra avoir pour effet de ramener le montant du F.R.G.C.N.E. par rapport à celui des dépôts en dessous des 2 %.

Fixé à 2.620 millions de francs pour l'exercice 1991 par décret du Premier ministre, ce *prélèvement pour garantie de l'Etat* (2), a été porté à 4.975 millions de francs dans la loi de finances pour 1992. Son montant est fixé à 4.875 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1993.

1. Livrets A et B, P.E.L. et C.E.L., L.E.P., Codevi, P.E.P.

2. Inscrit en recettes non fiscales de l'Etat (ligne 0815)

Ce niveau n'est pas réaliste. En effet, l'analyse des derniers résultats connus du F.R.G.C.N.E. fait apparaître les éléments suivants :

Au 31 décembre 1991, le montant du F.R.G.C.N.E. s'établissait à 5,3 milliards de francs.

Les résultats propres du F.R.G.C.N.E. s'élevaient pour l'exercice 1991 à 1,3 milliard de francs.

Les ressources totales nettes s'élevaient donc à 6,6 milliards de francs

Après "remuneration de la garantie accordée par l'Etat" au titre de l'exercice 1992, le montant total des ressources du F.R.G.C.N.E. s'établira donc à 0,5 millions de francs, ce qui risque de réduire à peu de choses ses résultats propres.

La situation et les perspectives actuelles de la collecte des livrets A et B ne permettent pas de penser que le résultat de gestion constaté en 1992 deviendra fortement positif.

Il n'est donc pas raisonnable de considérer que le montant prévu pour 1993, soit 4.875 millions de francs, puisse être réellement prélevé, sauf à mettre gravement en cause l'objet même du F.R.G.C.N.E. :

"garantir la liquidité des fonds d'épargne et assurer la couverture d'éventuelles pertes de gestion, en cas d'insuffisance du rendement du portefeuille, pour assurer le versement des intérêts aux déposants et la rémunération due à La Poste" (1)(2).

Ceci n'est pas sans conséquence sur le montant réel des recettes non fiscales, et donc celui du déficit budgétaire global de l'exercice 1993...

4. Une constante : assurer la "neutralité budgétaire" de la réforme des P. et T.

De l'examen des différents éléments qui concourent à la définition des relations financières entre l'Etat et le nouvel exploitant public, ressort une évidence : la grande réforme du

1. Soit 9,54 milliards de francs en 1991

2.. A cet egard, le niveau minimum de securite fixé par le décret du 31 décembre 1990 à 2 % de l'encours annuel moyen des fonds reçus par La Poste au titre des livrets A et B de la C.N.E. paraît lui-même insuffisant, compte tenu de la détérioration des encours sur livrets A et B, et de l'aggravation du risque de transformation supporté par le livret A.

service public des Postes et Télécommunications ne doit rien coûter à l'État ⁽¹⁾.

Ainsi, sur les trois exercices budgétaires depuis la réforme, tout effort financier supplémentaire du budget général en faveur du transport de la presse ou de la rémunération des C.C.P. s'est traduit par une ponction nouvelle ou majorée sur La Poste, au titre d'une "rémunération de trésorerie", ou d'une "rémunération pour garantie accordée à la C.N.E."

Ainsi, dans la *loi de finances pour 1991*, la majoration de la rémunération accordée aux C.C.P. et l'inscription d'une contribution au titre du transport de la presse se sont accompagnées de l'institution d'un prélèvement sur le F.R.G.C.N.E. et d'une rémunération nouvelle versée au Trésor pour concours de trésorerie.

De même, dans la *loi de finances pour 1992*, la majoration de 1.000 millions de francs des concours au transport de la presse (1) s'est accompagnée d'une majoration de 375 millions de francs du prélèvement sur le F.R.G.C.N.E. et de 625 millions de francs de la rémunération forfaitaire du Trésor.

Enfin, dans le *projet de loi de finances pour 1993*, lorsque la charge liée à la rémunération des C.C.P. diminue de 100 millions de francs, le prélèvement sur le F.R.G.C.N.E. est réduit à due concurrence, étant entendu que si la contribution au transport de la presse est strictement reconduite en francs courants, il s'agit vraisemblablement d'une inscription pour mémoire, et que si la rémunération des frais de trésorerie a disparu, son sort attend, pour être réglé, la conclusion de l'avenant au contrat de plan en cours de négociation.

1. Rien n'exclut en revanche qu'elle coûte à l'utilisateur

La "neutralité budgétaire" de la réforme des P. et T.

(millions de francs)

	1990 L.F.I.	1991 L.F.I.	1992 L.F.I.	1993 L.F.I.
Remuneration des C.C.P. (budget des charges communes)	3.836	- 6.300	- 8.300	- 8.200
Transport de la presse (budget des S.G.P.M., budget des P et T)	-	- 950	- 2.000	- (2 000)
Prelevement sur le Fonds de réserve et de garantie de la Caisse Nationale d'Épargne (recette non fiscale)	-	+ 2.620	+ 4.975	+ 4.875
Rémunération versée au Trésor pour les concours de trésorerie consentis à la Poste (recette non fiscale)	-	+ 500	+ 1.125	+ (0)
Charge nette pour le budget general	3.836	4.130	4.200	(5.325)

(1) 25 millions de francs dans le projet de loi de finances, et 975 millions de francs encours d'examen à l'Assemblée nationale

5. Une inconnue : les perspectives d'évolution des services financiers de La Poste

Si les pouvoirs publics n'ont toujours pas, deux années après la réforme du service public des postes et télécommunications destinée notamment à mettre en place des personnalités morales autonomes, définitivement précisé les "paramètres concernant les relations financières" de La Poste avec l'Etat, ils n'ont pas davantage tranché le point, tout aussi important des perspective d'évolution des services financiers de La Poste.

Tout au plus, s'agissant des "*missions et orientations stratégiques en matière de services financiers*", le contrat de plan se borne-t-il à "*préciser*" :

-La Poste consolidera sa part de marche globale, renforcera l'efficacité de la vente et consolidera la rentabilité de l'activité des services financiers postaux-

La réponse apportée à votre rapporteur n'est pas plus éclairante.

QUESTION

Fournir une note de synthèse sur l'état actuel de la réflexion du Gouvernement sur le développement des services financiers de La Poste.

REPONSE

La loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et des Télécommunications a doté La Poste d'un large champ d'activités en matière de services financiers.

La question de l'offre de certaines catégories de prêts visant à répondre aux attentes des usagers a été évoquée à l'occasion du débat parlementaire sur la loi précitée. Une éventuelle décision relative à l'extension des services financiers de La Poste nécessite en tout état de cause une concertation entre les parties concernées : représentants de la profession bancaire, des usagers, des organisations syndicales, des pouvoirs publics et élus. Ces différents interlocuteurs ont d'ailleurs été consultés par M. U.L.MO préalablement à l'établissement de son rapport, préparé à la demande du Gouvernement.

L'évolution des décisions résultera donc de l'examen de tous les souhaits des différentes parties concernées et des conséquences de cette mesure sur le plan économique comme sur le plan social, tant pour La Poste que pour le secteur financier français.

S'agissant de ce point, votre Commission souhaite faire les observations suivantes.

Il paraît souhaitable que les pouvoirs publics parviennent enfin à une position claire et définitive sur les perspectives d'évolution des services financiers de *La Poste*. Il s'agit là d'une condition indispensable pour que *La Poste* puisse à son tour clairement déterminer les critères de l'"autonomie" et du développement qui sont attendus de sa part.

Mais c'est aussi un élément tout à fait déterminant pour les autres acteurs financiers du marché bancaire et français, pour lesquels il est tout aussi utile de connaître les conditions d'évolution du marché sur lequel ils interviennent. A cet égard, il paraît indispensable de préserver l'équilibre d'un secteur désormais pleinement confronté à la concurrence européenne.

En tout état de cause, pour garantir pleinement l'autonomie financière de *La Poste* et les conditions d'un développement efficace, il paraît préférable de trancher en priorité le point de ses relations financières avec l'État, plutôt que de sembler déplacer la solution de son indépendance financière vers une extension des services qu'elle pourrait être amenée à consentir.

ANNEXE

LE PREMIER BILAN D'OUVERTURE DES DEUX EXPLOITANTS PUBLICS

Votre commission n'est pas en mesure de procéder à une analyse approfondie de la structure des deux nouveaux exploitants.

En effet, les "bilans d'ouverture" au 1er janvier 1991 n'ont été publiés que le 17 octobre 1992 et n'ont pu faire l'objet d'une analyse approfondie.

Par ailleurs, les rapports d'activité de La Poste et de France Telecom pour 1991 sont "en cours d'élaboration, en l'absence de bilans d'ouverture".

Enfin, les Etats prévisionnels des Recettes et des Dépenses (EPRD) prévus par l'article 28 du cahier des charges des deux exploitants, et censés comporter :

- le compte de résultat et le bilan prévisionnel,
- le programme d'investissement,
- le plan de financement.

doivent être soumis au ministre chargé des postes et télécommunications, au ministre chargé de l'économie et des finances, et au ministre chargé du budget avant le 1er décembre précédant celle de l'exercice concerné. Sauf décision contraire de leur part, dans le délai d'un mois à compter de la transmission de la délibération du conseil d'administration, ils sont approuvés.

Il n'a donc pas été possible d'en disposer pour l'examen du présent budget.

Votre commission ne peut donc que se borner à fournir les bilans d'entrée des deux exploitants, et à émettre les brèves remarques suivantes :

- S'agissant de La Poste, le total du bilan s'établit à 617,3 milliards de francs, mais à 84,1 milliards de francs seulement si on exclut les dépôts C.C.P. et C.N.E.

Le passif externe s'établit à 75,2 milliards de francs, soit 89,4 % du total du bilan hors C.N.E. et C.C.P.

Le total des dettes et emprunts assimilés s'élève pour 1991 à 122,1 milliards de francs.

L'actif immobilisé atteint 226,2 milliards de francs, dont 139,8 milliards au titre des installations techniques.

- S'agissant de France Telecom, le total du bilan s'élève à 261,8 milliards de francs.

Le passif externe s'établit à 146,4 milliards de francs, soit 56 % du total du bilan.

Le total des dettes et emprunts assimilés s'élève pour 1991 à 122,1 milliards de francs.

L'actif immobilisé atteint 226,2 milliards de francs, dont 139,8 milliards au titre des installations techniques.

Bilan d'ouverture des deux exploitants au 1er janvier 1991

(milliards de francs)

	France Telecom	La Poste
ACTIF		
Total actif immobilisé	226,16	37,69
dont - Constructions	44,14	22,56
- Installations techniques	139,80	--
Total actif circulant	35,27	45,41
Fonds mis à disposition C C P	-	188,26
Fonds mis à disposition C N E	-	345
PASSIF		
TOTAL PASSIF EXTERNE	146,70	75,19
dont - Capitaux propres	115,17	7,96
- Emprunts et dettes financières	117,42	35,67
- Dettes vis à vis du Trésor	-	8,30
- Dettes vis à vis de C D C.	-	1,34
Avoirs C C.P. collectés	-	188,26
Avoirs C.N E. collectés	-	345,92
TOTAL GENERAL	261,57	617,34 hors CNE et CCP = 84,08

Bilan d'ouverture de *France Telecom* au 1er janvier 1991

(Arrêté du 13 octobre 1992)

(J.O. du 17 octobre 1992)

ACTIF	EN FRANCS	PASSIF	EN FRANCS
Brevets	128 933 308	Capitaux propres	115 168 487 538
Logiciels de gestion technique et commerciale	833 833 000	Provisions pour pertes de change	979 724 308
Immobilisations incorporelles	788 738 308	Provisions pour risque propre assureur	108 000 000
Terrains	28 912 000 000	Provisions pour charges liées aux ventes	228 400 000
Constructions	44 137 000 000	Provisions pour congés longue durée	258 000 000
Installations techniques	138 808 000 000	Provisions pour risques et charges	1 584 124 308
Immobilisations en cours	12 308 000 000	Caisse nationale des télécommunications	87 282 243 243
Immobilisations corporelles	217 148 000 000	Dettes sociétés de financement des télécom	28 838 828 983
Participations	7 388 873 888	Trésor public	388 434 822
Créances rattachées à des participations	307 648 428	Emprunts et dettes financières	117 421 987 828
Intéêts/avances/emprunts	483 308 718	Intérêts courus CNT	3 981 327 134
Autres immobilisations financières	87 425 287	Intérêts courus SFT	831 182 883
Immobilisations financières	8 255 048 331	Avances remboursables	273 778 758
		Autres dettes financières	4 888 208 817
Total Actif immobilisé	238 164 788 831	Total des dettes et emprunts assimilés	122 187 718 648
Stocks et en cours	3 438 888 882	Avances et acomptes reçus sur commande	198 881 877
Provisions pour dépréciation	(248 878 108)		
Avances et acomptes versés sur commande	2 521 000 000		
Sous-total	8 708 808 982		
Clients	9 827 843 413	Dettes fournisseurs et comptes rattachés	12 238 948 798
Clients douteux	8 182 798 883		
Provisions pour dépréciation	(3 308 888 888)	Personnel	1 183 238 728
Créances sur services publics	1 888 384 488	Organismes sociaux	814 888 143
Créances sur l'international	1 282 588 173	Etat-taxes sur le chiffre d'affaires	2 818 881 388
Provisions sur créances internationales	(884 888 128)	Dettes fiscales et sociales	4 283 388 283
Produits non encore facturés + T.V.A. associée	18 888 421 887	Autres dettes	2 788 438 813
Créances clients et comptes rattachés	24 148 741 588	La Poste	1 919 234 648
Groupes et associés	141 888 384	Dettes/organismes internationaux	72 888 284
Personnel	88 248 148	Charges à payer	28 143 418
Etat (T.V.A.)	2 584 442 323	Autres dettes	4 888 488 988
Divers	1 814 328 888	Produits constatés d'avance	1 283 888 888
Autres créances et débiteurs divers	4 128 817 384		
Disponibilités	1 882 831 441	Total Passif externe	148 482 878 848
Charges constatées d'avance	88 188 888	Total général	281 988 188 384
Total Actif circulant	38 278 488 228		
Primes de remboursement des obligations	128 822 528		
Total général	281 988 188 384		

Bilan d'ouverture de *La Poste* au 1er janvier 1991

(Arrêté du 13 octobre 1992)

(J.O. du 17 octobre 1992)

ACTIF	EN FRANCS	PASSIF	EN FRANCS
Brevets et licences	29 000 000	Capitaux propres	7 983 488 874
Immobilisations incorporelles	29 000 000	Provisions pour risque propre secteur	87 700 000
Terrains	9 000 000 000	Provisions pour congés longue durée	600 000 000
Constructions	22 558 000 000	Autres provisions pour risques et charges	1 300 050 013
Installations techniques	1 576 420 117	Provisions pour risques et charges	2 117 580 013
Autres immobilisations corporelles	3 382 580 156	Emprunts obligataires	21 873 487 462
Immobilisations en cours, avances et acomptes	755 674 081	Emprunts auprès des établissements de crédit	1 820 050 722
Immobilisations corporelles	37 252 083 363	Emprunts et dettes diverses	12 676 754 648
Participations	220 000 000	Emprunts et dettes financières	35 676 981 822
Autres immobilisations financières	957 000 188		
Provisions pour dépréciation	(700 501 430)		
Immobilisations financières	406 100 758		
Total Actif immobilisé	37 087 454 121		
Stocks et en cours	900 298 446		
Provisions pour dépréciation	(138 000 000)		
Avances et acomptes versés sur commande	1 580 005	Avances et acomptes reçus sur commande	10 487 048
Clients	2 582 875 828		
Clients douteux	104 830 587		
Créances africaines	246 320 153	Dettes fournisseurs et comptes rattachés	1 430 152 338
Créances africaines consolidées	1 153 000 743		
Créances France Télécom	1 818 234 448		
Provisions pour dépréciation	(1 517 957 482)		
Créances clients et comptes rattachés	4 408 100 372	Personnel	2 438 531 881
Personnel	63 083 566	Fiscal et social	481 477 672
Déficits	387 376 040	Dettes fiscales et sociales	2 882 000 533
Créances Caisse des dépôts (C.N.E., Sioev)	375 500 137		
Créances Trésor (C.N.E.)	808 342 950	Excédents	120 004 113
Mandats et virements internationaux	3 113 050 904	Dettes vis-à-vis de la Caisse des dépôts	1 337 712 347
Débiteurs divers	8 378 980 171	Dettes vis-à-vis du Trésor	8 383 586 540
Produits à recevoir	1 507 586 474	Mandats matriciels	1 321 111 725
Associés G.I.E.	27 000 000	Mandats et virements internationaux	3 567 432 736
Autres créances d'exploitation	14 417 878 287	Créateurs divers	1 206 878 000
Débiteurs divers	2 482 575 488	Charges à payer	1 075 560 288
Avance C.N.E.	1 013 917 748	Autres dettes d'exploitation	16 981 084 723
Avance C.C.P.	10 071 000 194	Créateurs divers	4 984 040 814
Mouvements de fonds	46 235 053	Avance C.N.E.	204 950 290
Avance C.C.P. débiteurs	630 198 443	Avance C.C.P.	10 725 283 130
Provision sur C.C.P. débiteurs	(80 000 000)	Chèques émis	98 787 100
Créances diverses	14 194 615 728	Dettes diverses	16 081 000 388
Chèques à encaisser	8 381 487 214		
Caisse	3 246 085 082		
Disponibilités	11 547 382 875		
Total Actif courant	46 413 283 371	Total Passif courant	75 193 223 773
Primes de remboursement des obligations	58 983 154		
Total	83 158 720 647	Total	83 158 720 647
Fonds mis à disposition C.C.P.	188 286 952 840	Avance C.C.P. collectés	188 286 952 840
Fonds mis à disposition C.N.E.	346 820 488 700	Avance C.N.E. collectés	346 820 488 700
Total général	617 343 182 286	Total général	617 343 182 286

Réunie le mercredi 18 novembre 1992, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits pour 1993 des postes et télécommunications.