

N° 112

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 décembre 1995.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. René TRÉGOUËT sur :

- la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications : garantir le service universel et l'interopérabilité en appliquant les principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP) (n° E-467), et le corrigendum (n° E-507),

- le projet de directive de la Commission modifiant la directive de la Commission n° 90/388/CEE et concernant l'ouverture complète du marché des télécommunications à la concurrence (n° E-508),

- et le projet de directive de la Commission modifiant la directive de la Commission n° 90/388/CEE en ce qui concerne les communications mobiles et personnelles (n° E-509),

Par M. Pierre HERISSON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Gérard Larcher, Henri Revol, Jean Huchon, Fernand Tardy, vice-présidents ; Gérard César, William Chervy, Jean-Paul Émin, Louis Minetti, Louis Moinard, secrétaires ; Louis Althapé, Alphonse Arzel, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Georges Berchet, Jean Besson, Claude Billard, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Gérard Braun, Dominique Braye, Michel Charzat, Marcel-Pierre Cleach, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Fernand Demilly, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Jacques Dominati, Michel Doublet, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Philippe François, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginésy, Jean Grandon, Francis Grignon, Georges Gruillot, Claude Haut, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Bernard Joly, Edmond Lauret, Jean-François Le Grand, Félix Leyzour, Kléber Malécot, Jacques de Menou, Louis Mercier, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean-Marc Pastor, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Roger Rigaudière, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Josselin de Rohan, René Rouquet, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Jacques Sourdille, André Vallet.

Voir le numéro :

Sénat : 91 (1995-1996).

Union européenne.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA PROPOSITION ET LES PROJETS DE DIRECTIVES E-467, E-508 ET E-509 VISENT À POURSUIVRE LA LIBÉRALISATION COMMUNAUTAIRE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS	7
A. UNE POLITIQUE RELATIVEMENT RÉCENTE EN VOIE D'ACCÉLÉRATION	8
1. <i>Une mise en oeuvre progressive</i>	8
a) L'ouverture du marché des terminaux	8
b) Une libéralisation partielle des services de télécommunications	9
2. <i>La fixation d'un objectif de libéralisation générale des services téléphoniques</i>	11
3. <i>L'accélération du processus et son extension aux infrastructures</i>	12
a) L'accentuation du mouvement de libéralisation des services de télécommunications	12
b) L'extension aux infrastructures de télécommunications	13
B. TROIS TEXTES CONSTITUANT L'UNE DES DERNIÈRES ÉTAPES DE LA LIBÉRALISATION	15
1. <i>Le projet de directive « communications mobiles » (E-509)</i>	15
2. <i>Le projet de directive « libéralisation complète » (E-508)</i>	17
3. <i>La proposition de directive « interconnexion » (E-467)</i>	19
C. UN ENJEU CRUCIAL : CONCILIER LES IMPÉRATIFS DE COMPÉTITIVITÉ ET DE SERVICE PUBLIC	20
1. <i>L'impératif de compétitivité</i>	20
2. <i>L'impératif de service public</i>	21
II. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION N° 91 FORMULE PLUSIEURS RÉSERVES À L'ENCONTRE DES ORIENTATIONS SUIVIES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE	25
A. LES REMARQUES PORTANT SUR LE CONTENU DES PROJETS COMMUNAUTAIRES	25
1. <i>L'insuffisante prise en compte des exigences d'un service universel de qualité</i>	25
a) Le texte de la proposition de résolution	25
b) Les arguments présentés à l'appui	26
2. <i>L'insuffisance des dispositions relatives à la réciprocité avec les pays tiers</i>	28
B. LES REMARQUES PORTANT SUR LE CONTEXTE GÉNÉRAL ET LA MÉTHODE D'ÉLABORATION DES PROJETS COMMUNAUTAIRES	29
1. <i>La nécessité d'une période transitoire pour l'attribution des licences</i>	29
2. <i>La nécessité d'une confirmation rapide de l'accord Atlas</i>	30
3. <i>La contestation du recours à l'article 90-3 du Traité de Rome</i>	31
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	35
A. SON APPRÉCIATION DES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION N° 91 NE VISANT PAS DIRECTEMENT LE CONTENU DES ACTES COMMUNAUTAIRES EXAMINÉS	35
1. <i>Le recours à l'article 90-3</i>	35
2. <i>La confirmation définitive de l'accord Atlas</i>	35
3. <i>Les règles d'attribution des licences</i>	36

B. SON APPRÉCIATION DES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION N° 91 VISANT DIRECTEMENT LE CONTENU DES ACTES COMMUNAUTAIRES EXAMINÉS	37
1. <i>La réciprocité avec les pays tiers</i>	37
2. <i>Calcul et financement du coût du service universel</i>	38
a) L'exonération des nouveaux entrants du champ de la contribution	38
b) Le rééquilibrage des tarifs.....	40
c) Calcul du coût du service universel	42
C. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION QU'ELLE PRÉSENTE	42
PROPOSITION DE RÉSOLUTION	45
TABLEAU COMPARATIF	49

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des Affaires économiques a été saisie de la proposition de résolution n° 91 (1995-1996) présentée, le 23 novembre dernier, par M. René Trégouët.

Cette proposition de résolution, approuvée par la délégation pour l'Union européenne, vise trois propositions d'actes communautaires (E-467, E-508 et E-509), adoptées par la Commission européenne aux mois de juin et de juillet dernier et soumises au Sénat sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution.

Ces textes communautaires participent, tous trois, à l'achèvement du processus juridique de libéralisation du secteur des télécommunications, engagé depuis 1989 par la Communauté européenne.

Aussi, avant d'analyser le contenu de la proposition de résolution n° 91 (II) et de présenter la position que lui inspire ladite proposition (III), votre commission des Affaires économiques s'attachera-t-elle à rappeler les principaux traits de la politique communautaire menée dans le domaine des télécommunications (I), afin que la portée des différents dispositifs examinés puisse être appréciée en tenant compte du contexte de leur élaboration.

I. LA PROPOSITION ET LES PROJETS DE DIRECTIVES E-467, E-508 ET E-509 VISENT À POURSUIVRE LA LIBÉRALISATION COMMUNAUTAIRE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

En Europe et, d'une manière plus générale, dans la quasi totalité des pays développés, les services de télécommunications ont longtemps été fournis dans le cadre d'un monopole. De nature privée aux États-Unis -où il était détenu par American Telephone and Telegraph (ATT), sous le contrôle de la Commission fédérale des communications (FCC)-, ce monopole était exercé, en Europe et au Japon, par des administrations ou des entreprises publiques.

Cette situation a considérablement évolué au cours des quinze dernières années sous l'effet conjugué des mutations technologiques qu'a connu le secteur et du processus de « dérégulation » engagé dans les pays anglo-saxons, dès le début des années 1980.

En 1982, aux États-Unis, le réseau longue distance d'ATT est ouvert à la concurrence et, en Grande-Bretagne, Mercury -filiale de Cable and Wireless¹- est autorisée à créer un réseau téléphonique public distinct de l'opérateur historique British Telecom (BT).

En 1984, s'opèrent, à la fois, la privatisation de British Telecom et le démantèlement d'ATT en sept compagnies régionales de téléphone. L'année 1985, quant à elle, est celle de l'ouverture à la concurrence du monopole japonais sur les communications intérieures et de celui sur les services téléphoniques internationaux.

La Communauté européenne -hors Grande-Bretagne- s'est engagée plus tardivement dans cette voie. La libéralisation s'y est effectuée plus progressivement, mais elle est entrée, depuis deux ans, dans une phase d'accélération dans le cadre de laquelle doivent s'apprécier les projets de textes visés ci-dessus.

¹ Cable and Wireless, société privatisée en 1985, fournit depuis un siècle des services de télécommunications aux pays du Commonwealth et exploite, à cet effet, des réseaux internationaux.

A. UNE POLITIQUE RELATIVEMENT RÉCENTE EN VOIE D'ACCÉLÉRATION

Le Traité de Rome ignore le secteur des télécommunications. De ce fait, la Communauté s'en est longtemps désintéressée. C'est l'adoption de l'Acte unique et l'objectif de construction du grand marché intérieur qui l'a amenée à mettre en place une véritable politique en ce domaine.

La publication, en 1987, du Livre vert de la Commission sur le rôle des télécommunications dans la construction européenne et les discussions qui l'ont suivie ont amené à définir des règles d'actions largement mises en oeuvre et étoffées depuis.

1. Une mise en oeuvre progressive

a) L'ouverture du marché des terminaux

Dans le domaine des matériels de télécommunications, la Communauté s'est attachée à favoriser la constitution d'un marché intérieur unifié des équipements terminaux (postes téléphoniques, terminaux téléinformatiques, télécopieurs, répondeurs, téléphones sans fils, modems, mais aussi centraux téléphoniques d'entreprises...), c'est-à-dire des matériels permettant d'accéder aux réseaux de télécommunications.

Pour ce faire, elle a institué une procédure de reconnaissance mutuelle des agréments accordés à ces équipements dans chaque État membre. Cette procédure a été mise en oeuvre par deux directives du Conseil : la directive n° 86-361 du 24 juillet 1986 et la directive n° 91-263 du 29 juillet 1991.

Parallèlement à cette oeuvre d'harmonisation impulsée par le Conseil, la Commission a -sur le fondement de l'article 90-3 du Traité de Rome- adopté, en 1988, une directive ouvrant à la concurrence l'importation, la commercialisation, la mise en service et l'entretien de terminaux de télécommunications, sous réserve du respect d'un certain nombre d'exigences essentielles. Soulignons au passage, qu'en France, au moment de la parution de cette directive, la fourniture de tels équipements n'était déjà plus réservée au seul opérateur public.

Dans notre pays, les terminaux destinés à être connectés au réseau public doivent obtenir un agrément pris sur le fondement d'un arrêté transposant les directives communautaires intervenues en la matière. Cet

agrément vise à vérifier le respect des exigences essentielles que sont, par exemple, la protection de l'intégrité du réseau ou la sécurité de l'utilisateur et des personnels travaillant sur le réseau. En outre, la publicité pour les terminaux non agréés est interdite.

b) Une libéralisation partielle des services de télécommunications

Pour ce qui concerne les services, les règles retenues ont été formulées par le compromis adopté, le 7 décembre 1989, sous présidence française, par le Conseil des ministres des Télécommunications.

Le compromis de 1989

Le compromis de 1989 repose sur l'acceptation simultanée :

- d'une séparation des fonctions de réglementation et d'exploitation, qui, en France, a conduit à transformer France Télécom -administration d'État- en exploitant autonome de droit public ;

- d'une ouverture à la concurrence de la plupart des « *services de télécommunications à valeur ajoutée* »¹, ainsi que -dans des conditions permettant d'assujettir les nouveaux opérateurs à des obligations de service public similaires à celles supportées par l'opérateur en place- les « *services de transmission de données* »² ;

- d'une exclusion de ce processus de libéralisation des services par satellite, de la téléphonie mobile, de la radiomessagerie, ainsi que des services de radiodiffusion et de télédiffusion destinés au grand public ;

- d'un **maintien des droits exclusifs et spéciaux** reconnus aux opérateurs publics **sur le service téléphonique vocal entre points fixes** (qui représente entre 75 et 80 % de l'économie du secteur) **et les infrastructures publiques** ;

- d'une harmonisation des conditions dans lesquelles les opérateurs traditionnels doivent répondre aux demandes d'accès à leurs réseaux présentées par les nouveaux prestataires autorisés.

¹ Par « services à valeur ajoutée », on désigne tous les services nécessitant non seulement la transmission et la commutation d'un signal, comme la téléphonie, mais aussi un traitement particulier de ce signal, lui ajoutant une plus-value.

² Par « services de transmission de données », on entend l'exploitation commerciale du simple transport de données, c'est-à-dire un service dont l'objet est de transmettre et d'acheminer des signaux entre les points de terminaison d'un réseau de télécommunications, sans faire subir à ces signaux de traitements autres que ceux nécessaires à leur transmission, à leur acheminement et au contrôle de ces fonctions.

Ces orientations ont été mises en oeuvre par deux directives communautaires en date du 28 juin 1990. **La première (n° 90-387), dite directive « ONP-cadre »** (Open Network Provision ou fourniture d'un réseau ouvert) a été prise par le Conseil sur le fondement de l'article 100 A du Traité de Rome. Elle fixait les grandes règles à respecter par les détenteurs de réseau public pour garantir l'accès des prestataires autorisés à ces réseaux et assurer une harmonisation minimale en ce domaine dans toute la Communauté¹. **La seconde (n° 90-388), dite directive « services »**, prise par la Commission sur le fondement de l'article 90-3 du même Traité, organisait la concurrence sur le marché des services de télécommunications.

En application de ces textes, la France a modifié sa législation relative aux télécommunications. La loi du 29 décembre 1990 a limité le monopole de France Télécom à l'établissement des réseaux ouverts au public, ainsi qu'au service de télex et de téléphonie vocale entre points fixes.

● Plus précisément, **en matière de réseaux**, le régime ainsi institué reconnaît à l'exploitant public, France Télécom, des droits exclusifs pour l'établissement des réseaux ouverts au public. Par dérogation, des autorisations peuvent cependant être accordées pour certains réseaux radioélectriques ouverts au public (radiotéléphone, réseaux utilisant les capacités de satellites). Une procédure d'autorisation préalable est organisée pour l'établissement de réseaux indépendants, c'est-à-dire réservés à l'usage privé d'une entreprise ou à l'usage partagé d'un groupe fermé d'utilisateurs, sauf pour les moins importants d'entre eux qui peuvent être établis librement.

● Les règles applicables aux **services** sont différenciées selon les catégories instituées par le texte. **Seuls sont réglementés les services fournis au public et non ceux qui sont fournis à l'intérieur d'une entreprise ou d'un groupe fermé d'utilisateurs.**

Le service du téléphone entre points fixes et le service télex sont réservés à l'exploitant public. Les services de transmission de données, dits services « supports », sont soumis à un régime d'autorisation encadré par un cahier des charges. Les services de radiocommunications et les services de télécommunications sur les réseaux câblés, doivent, dans tous les cas, faire l'objet d'une autorisation préalable.

Les autres services à valeur ajoutée sont offerts en libre concurrence. Leur fourniture est soumise à une simple déclaration préalable. Pour les plus importants d'entre eux, une autorisation est exigée lorsqu'ils utilisent des liaisons louées à l'exploitant public, afin de vérifier qu'il ne s'agit pas de services de simple transport de données relevant du régime applicable aux services « supports ».

¹ Cette directive « ONP » a été suivie, en juin 1992, d'une directive du Conseil (n° 92-44) sur les lignes louées, qui demandait aux Etats membres que les organismes de télécommunications rendent disponibles certains types de lignes louées à tous les prestataires. Cette directive « lignes louées » a été transposée en droit français par un décret du 23 juillet 1993.

On constate, à l'analyse, que le texte français allait, à l'époque, au-delà de ce qu'exigeaient les directives communautaires puisque -contrairement à ce qu'elles autorisaient- il ne réservait pas à l'opérateur public les communications par satellite, ni la radiotéléphonie mobile.

2. La fixation d'un objectif de libéralisation générale des services téléphoniques

Le bilan de l'application des directives de 1990 précitées a été dressé, par la Commission de Bruxelles, deux ans après leur publication. Au vu de ses éléments, le Conseil des ministres des Télécommunications du 16 juin 1993 a fixé comme objectif la généralisation de la concurrence sur tous les services de télécommunication, à compter du 1er janvier 1998.

Cette décision impliquait que, sauf exception spécifique¹, les États membres auraient l'obligation à cette date :

① de permettre l'accès des prestataires au réseau public de téléphonie vocale ;

② d'ouvrir la concurrence sur l'ensemble des services de téléphonie vocale publique entre points fixes.

Par ailleurs, dans la même résolution, le Conseil considérait qu'il était nécessaire de définir la politique communautaire qui serait appliquée aux communications mobiles, aux communications par satellite et aux infrastructures de télécommunications.

¹ Octroi de délais supplémentaires pour les pays dont les réseaux sont peu développés (5 ans) et pour les pays ayant un très petit réseau (2 ans).

3. L'accélération du processus et son extension aux infrastructures

a) L'accentuation du mouvement de libéralisation des services de télécommunications

● Le principe d'un accès des prestataires de services au réseau public de **téléphonie vocale** supposait que les règles posées par la directive dite « ONP » (90-387) soient modifiées en conséquence. Une proposition présentée en ce sens par la Commission -sur le fondement de l'article 100 A du Traité de Rome- a été rejeté par le Parlement européen, en juillet 1994, pour des motifs sans lien direct avec le contenu du texte.

Le Parlement a d'ailleurs adopté, dès le mois de septembre suivant, une résolution appelant la Commission à présenter rapidement un texte proche du précédent. Cette dernière ayant répondu à la demande, le Conseil et le Parlement ont pu examiner le nouveau texte et aboutir à une position commune au premier semestre 1995, sous présidence française. La proposition de directive en découlant a été adoptée, par la Commission, le 14 novembre dernier.

Parallèlement, la Commission a adopté, en octobre dernier, une directive ouvrant les réseaux câblés de télédistribution à la fourniture de services de télécommunications à compter du 1er janvier 1996.

● Dans le domaine des **services de télécommunications stricto sensu**, une nouvelle proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux licences nécessaires à la prestation de ces services vient d'être adoptée, par la Commission, le 14 novembre 1995. Ce texte remplace les deux propositions présentées par la Commission en 1992 et 1993, relatives à la reconnaissance mutuelle des licences et des autres autorisations de services de télécommunications ou de communications par satellite, que le Conseil avait examinées en 1994.

La nouvelle proposition, basée sur l'article 100 A, prévoit les règles communes qui seront à appliquer en ce qui concerne les procédures et les conditions d'octroi des autorisations générales et des licences individuelles.

- Pour les **communications par satellite**, le Livre vert publié en novembre 1990, proposait de leur étendre les principes réglementaires en vigueur pour le secteur des télécommunications.

Cette orientation, approuvée par le Conseil en décembre 1991, a, suite aux décisions de 1993, fait l'objet d'une directive d'octobre 1994 -fondée sur l'article 90-3 du Traité- étendant le champ d'application de la directive dite « services » (90-388) pour ouvrir à la concurrence le marché des services de télécommunications par satellite.

- S'agissant des **télécommunications mobiles**, la Commission s'est appuyée sur le Livre vert relatif aux communications mobiles et personnelles publié en décembre 1994 pour adopter, en juin 1995, un projet de directive (E-509) qui est visé par la proposition de résolution soumise à votre commission des Affaires économiques. Ce projet sera examiné plus en détail ci-après.

b) L'extension aux infrastructures de télécommunications

En ce qui concerne les infrastructures, le Conseil de décembre 1993 avait confié à un groupe d'industriels de premier plan, présidé par M. Martin Bangueman, le commissaire en charge du dossier, le soin d'étudier les mesures qui pourraient être envisagées par l'Union européenne .

Le rapport de ce groupe de travail, rendu public en mai 1994, concluait que :

- l'avènement de la « *société de l'information* » était inéluctable et aurait des conséquences bénéfiques pour l'économie, la croissance, le progrès social et la construction européenne ;

- l'entrée de l'Europe dans cette « *société de l'information* » ne pouvait être conduite que par les forces du marché.

Il estimait, par ailleurs, que les technologies existantes permettraient d'effectuer cette entrée sans délai et que, le phénomène étant mondial, il convenait que l'Europe agisse vite pour ne pas se laisser distancer par ses concurrents extérieurs. Sur la base de ces analyses, il préconisait notamment un achèvement du processus de libéralisation en **ouvrant la concurrence sur les infrastructures**.

La Commission a repris cette orientation. Elle en a esquissé les modalités de mise en oeuvre dans son Livre vert d'octobre 1994 sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble.

Considérant qu'une telle libéralisation était une condition nécessaire à l'exercice d'une concurrence équitable et dynamique, la France en a soutenu le principe. Elle a toutefois fait valoir que cette ouverture à la concurrence devait s'accompagner, d'une part, de dispositions propres à assurer le partage équitable du coût des obligations de service universel entre les acteurs du marché et, d'autre part, d'une régulation économique de l'interconnexion. Elle estimait qu'à défaut, les nouveaux entrants pourraient procéder à un écrémage du marché et interdire, par là même, une rémunération satisfaisante des investissements de réseaux consentis antérieurement par les opérateurs en place.

En décembre 1994, sur la base du Livre vert précité, le Conseil des ministres a retenu le principe de la libéralisation de la fourniture d'infrastructure, de télécommunications, le 1er janvier 1998, à la même date que celle arrêtée pour les services et dans les mêmes conditions¹.

La France, fidèle à ses prises de position antérieures, s'est attachée à ce que la résolution traduisant cette position comporte l'engagement d'adopter les mesures d'accompagnement nécessaires.

En application de la résolution du Conseil, la Commission a adopté, en juillet 1995, deux projets de directives. La première (E-467), fondée sur l'article 100 A du Traité, propose au Conseil et au Parlement européen d'harmoniser les conditions de l'interconnexion et du financement des obligations du service universel. La seconde (E-508) vise à amender la directive « services » (90-388) pour supprimer les droits exclusifs et spéciaux au 1er janvier 1998, en ce qui concerne la téléphonie vocale publique et les infrastructures.

Ce sont, avec le projet de directive (E-509) sur les communications mobiles, ces deux textes qui sont visés par la proposition de résolution approuvée par la délégation du Sénat pour l'Union européenne.

¹ A savoir l'octroi des délais supplémentaires mentionnés précédemment.

B. TROIS TEXTES CONSTITUANT L'UNE DES DERNIÈRES ÉTAPES DE LA LIBÉRALISATION

Les trois textes communautaires précités comptent parmi les derniers à intervenir dans le cadre du mouvement de libéralisation du secteur des télécommunications puisque, nous l'avons signalé, seules les propositions de directives relatives à l'actualisation de l'ONP et à l'octroi des licences restent encore à être transmises au Sénat au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

Élaborés sur le fondement de l'article 90-3 du Traité de Rome, deux des textes visés par la proposition de résolution doivent aboutir, rappelons-le, à une décision prise par la seule Commission européenne. Il s'agit du projet de directive sur les communications mobiles et personnelles (E-509) et du projet de directive sur la libéralisation complète des infrastructures et des services de télécommunications (E-508).

Seule la proposition de directive relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications (E-467) relève de la compétence du Conseil en vertu de l'article 100 A du Traité.

Cependant, pour mieux apprécier la portée de la proposition de résolution examinée, il convient, au-delà de leurs différences juridiques, de préciser les principales caractéristiques de ces trois textes.

1. Le projet de directive « communications mobiles » (E-509)

Selon les termes mêmes de son article premier, ce projet concerne :

- d'une part, les services autres que les services par satellites, qui consistent, en tout ou partie, en l'établissement de radiocommunications avec un utilisateur mobile, et qui font usage, en tout ou partie, des systèmes de communications mobiles et personnelles ;

- et, d'autre part, les systèmes qui consistent à établir et exploiter une infrastructure de réseaux mobiles, qu'elle soit raccordée ou non aux points de terminaison du réseau public, pour assurer la transmission et la fourniture de services de radiocommunications avec des utilisateurs mobiles.

Le dispositif présenté prévoit la levée de tous les obstacles à la fourniture de services et à l'installation d'infrastructures dans le domaine des communications mobiles.

Son article 3 A exige, notamment, que les États membres veillent à ce que les règles d'octroi de licences aux opérateurs de réseaux mobiles :

- ne contiennent pas de conditions qui ne soient pas justifiées par des exigences essentielles et, dans le cas des systèmes destinés au grand public, par des exigences de service public prises sous la forme de « *réglementations de commerce* »;

- garantissent un comportement transparent et non discriminatoire de la part des opérateurs de réseaux fixes et mobiles qui possèdent des équipements communs ;

- ne comportent aucune restriction technique injustifiée.

Parallèlement, au titre de l'article 3 C, les États membres doivent assurer « *la levée de toutes les restrictions imposées aux opérateurs de systèmes de communications mobiles et personnelles en ce qui concerne la création de leur propre infrastructure, l'utilisation d'infrastructures tierces¹ et le partage d'infrastructures, d'autres installations et de sites, sous réserve qu'ils limitent l'utilisation de ces infrastructures aux activités couvertes par leur licence ou autorisation* ».

La Commission européenne propose également (article 3 D) de supprimer les restrictions concernant l'interconnexion entre les systèmes de communications mobiles, ainsi qu'entre ces systèmes et les réseaux publics de télécommunications, tant à l'intérieur d'un même État membre qu'entre plusieurs États membres. A l'appui de cette proposition, elle argue (au 16e considérant) que les possibilités d'interconnexion sont actuellement restreintes, sans justifications techniques, dans plusieurs États membres et que ceci entrave le développement des prestations transfrontalières de services de communications mobiles à l'échelle de l'Union européenne.

Rappelons pour mémoire qu'en France, le marché de la téléphonie mobile est très largement ouvert à la concurrence depuis plusieurs années. Trois opérateurs sont d'ores et déjà autorisés à proposer des services de radiotéléphonie cellulaire (France Télécom Mobiles, Société française de télécommunications, Bouygues Télécom) et des licences ont été délivrées à trois sociétés pour l'exploitation de réseaux « télépoint ». Au total, on compte dans notre pays plus d'un million d'abonnés aux différents réseaux de radiotéléphonie cellulaire, ce chiffre ayant doublé entre juin 1994 et juin 1995².

¹ Dites aussi *infrastructures alternatives*, c'est-à-dire, par exemple, en France, les réseaux de la SNCF ou des sociétés d'autoroutes.

² Pour plus de précisions sur le développement de la téléphonie mobile en France, il est possible de se reporter au rapport pour avis établi, par votre rapporteur, au nom de la commission des affaires économiques, sur le budget des Technologies de l'information et de la Poste (Avis Sénat n° 79 présenté par M. Pierre Hérisson; 1995-1996 ; p. 23 à 25).

2. Le projet de directive « libéralisation complète » (E-508)

Ce texte, adopté par la Commission le 19 juillet 1995, modifie la directive 90-388 du 28 juin 1990 dite directive « services », déjà amendée par la directive « satellites » du 19 octobre 1994 et la directive « réseaux câblés » du 11 octobre 1995 citées précédemment (IA 3 a). Il vise ainsi à réaliser, conformément aux résolutions du Conseil du 22 juillet 1993 et du 22 décembre 1994, la libéralisation de la téléphonie vocale et des infrastructures au 1er janvier 1998.

Dans le droit fil des textes antérieurs, il prévoit la possibilité de périodes transitoires pour certains pays. Il pose également le principe de la libéralisation des infrastructures alternatives, au 1er janvier 1996, pour la fourniture des services déjà ouverts à la concurrence.

Sont définis, par ailleurs, dans l'attente des directives d'harmonisation, les règles générales d'octroi des licences, ainsi que le cadre des régimes futurs d'interconnexion et de service universel qui ne sont pas sans soulever d'importants problèmes.

Signalons enfin que, d'une part, le texte de la Commission prévoit la suppression de tous les droits exclusifs pour la fourniture d'annuaires téléphoniques (article 4 B) et que, d'autre part, il proscriit les discriminations entre les fournisseurs de réseaux publics de télécommunications pour l'obtention des droits de passage sur les propriétés publiques et privées, que nécessite l'installation de ces réseaux (article 4 D).

Pour étayer ses propositions, la Commission développe une argumentation à la fois juridique et économique. Elle affirme (aux 3e et 4e considérants) que la directive « services » (90-388) reposait sur le principe selon lequel l'existence de droits exclusifs ou spéciaux dans le domaine des services de télécommunications constituait, fondamentalement, une « *infraction à l'article 90 du Traité en liaison avec l'article 59* », parce que ces droits limitaient l'offre de services transfrontaliers.

Selon elle, l'exception admise en 1990 pour la téléphonie vocale s'expliquait parce que les moyens financiers nécessaires au développement du réseau provenaient encore principalement de l'exploitation de ce service et que « *son ouverture à la concurrence aurait pu à cette époque déstabiliser financièrement les organismes de télécommunications et les empêcher de mener à bien la mission particulière qui leur est impartie et consistant en l'établissement et l'exploitation d'un réseau universel, c'est-à-dire possédant une couverture géographique générale et pouvant être fourni, sur demande et dans un délai raisonnable, à tout prestataire de services ou utilisateur* ».

Se trouve, en conséquence, avancé l'argument selon lequel les préoccupations qui s'étaient exprimées, en 1990, à l'encontre de l'ouverture immédiate de la téléphonie vocale à la concurrence n'ont plus de raisons d'être aujourd'hui. En effet, à l'époque, « *la structure des tarifs des organismes de télécommunications étaient sans relation avec les coûts réels* » et une ouverture du marché dans ces conditions « *aurait permis aux nouveaux entrants de se concentrer sur les segments les plus profitables comme la téléphonie vocale* ». Ces nouveaux

entrants auraient alors pu gagner des parts de marché sur la seule base des distorsions tarifaires. Pour la Commission, les efforts substantiels faits depuis pour rééquilibrer les tarifs en fonction des coûts tendent désormais à exclure un tel risque.

Aussi, s'appuie-t-elle sur le fait que le Conseil a reconnu¹ à l'unanimité qu'il existe « des moyens moins restrictifs que l'octroi de droits exclusifs ou spéciaux » permettant d'assurer la tâche d'intérêt économique général que constitue le service universel pour estimer que le maintien de ces droits ne se justifie plus et que l'exception admise par la directive « services » doit être supprimée.

Il est, bien entendu, précisé (au 5e considérant) « qu'afin de permettre aux organismes de télécommunications d'achever leurs préparatifs en vue de la concurrence et en particulier le rééquilibrage des tarifs, les États membres peuvent maintenir les droits exclusifs et spéciaux actuels relatifs à la téléphonie vocale jusqu'au 1er janvier 1998 au plus tard ».

S'agissant de la fourniture d'un service universel à l'échelle de l'Union européenne, les orientations générales du texte respectent les résolutions du Conseil du 7 février 1994 et du 18 septembre 1995, qui ont fixé les contours de la politique à mener en ce domaine.

Ainsi, la formule « *pay or play* » retenue -par les paragraphes b) et c) de l'article 4 C du projet- pour assurer la mise en oeuvre du service universel correspond à celle qu'il est envisagé de retenir, dans notre pays, pour consolider et financer un service public de qualité, à compter de 1998. Cet article 4 C, à l'instar du document relatif aux nouvelles règles du jeu pour les télécommunications soumis à consultation publique en France, prévoit, en effet, que les « *fournisseurs de services concurrentiels de téléphonie vocale et de réseaux publics de télécommunications* » pourront ou participer directement à l'exécution du service universel, ou contribuer au financement de son coût.

En revanche, tant les règles de financement que les modalités de calcul de ce coût préconisées par la Commission ne sont pas sans être source de préoccupations. Celles-ci seront exposées plus avant.

¹ Résolution du Conseil du 22 juillet 1993 sur le réexamen de la situation du secteur des télécommunications et de la nécessité de nouveaux développements sur ce marché (JO n° C 213 du 6.8.1993 ; p.1).

3. La proposition de directive « interconnexion » (E-467)

La proposition de directive au Parlement européen et au Conseil relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications, ainsi qu'à la garantie du service universel et de l'interopérabilité par application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP) s'inscrit dans le cadre de la procédure de codécision prévue à l'article 100 A du Traité. Elle a été adoptée par la Commission le 19 juillet 1995.

A la date du dernier Conseil, le 27 novembre 1995, cette proposition n'avait pas été examinée par le Parlement. Elle n'avait donc fait l'objet ni d'une position commune, ni d'un débat d'orientation. En l'état d'avancement de la procédure, son adoption ne paraît guère pouvoir s'envisager avant la fin de 1996.

Le texte a pour objectif de fournir un cadre réglementaire harmonisé en matière d'interconnexion des réseaux¹ et de services de télécommunications. De ce fait, il contribue à l'établissement de la notion de service universel, dans sa dimension de garantie de communications entre tous les utilisateurs. La proposition ne traite pas spécifiquement du contenu du service universel, mais aborde en détail la question de son financement, et d'abord de son coût, fortement lié à celle des charges d'interconnexion.

Par ailleurs, elle définit les droits et obligations d'interconnexion en fonction des catégories d'acteurs, d'où la nécessité de son articulation avec le projet de directive « libéralisation complète » et la proposition de directive sur les licences.

Le dispositif impose des obligations de transparence comptable aux opérateurs qui fournissent « *des réseaux publics de télécommunications et/ou des services publics de télécommunications* » (article 8). Il énonce également des principes permettant d'encadrer les tarifs d'interconnexion (article 7).

A ce propos, l'exposé des motifs met en avant :

- qu'un cadre général d'interconnexion aux réseaux et services publics de télécommunications, quelles que soient les technologies sur lesquelles ils s'appuient, est nécessaire en vue d'assurer l'interopérabilité des services de bout en bout pour les utilisateurs européens,

- et que l'existence de conditions équitables, proportionnelles et non discriminatoires d'interconnexion et d'interopérabilité est fondamentale pour favoriser le développement de marchés ouverts et compétitifs.

¹ Au sens du texte, on entend par « interconnexion » la liaison physique et logique des installations d'organismes fournissant des réseaux et/ou des services de télécommunications, afin de permettre aux utilisateurs d'un organisme de communiquer avec les utilisateurs d'un autre organisme, ou d'accéder aux services fournis par un autre organisme.

Dans tous ces domaines, le texte confère aux autorités réglementaires nationales un rôle de contrôle et d'impulsion des accords d'interconnexion et leur reconnaît, en cas de carence, le droit « *de dégager un accord* » selon des procédures qu'elles fixent elles-mêmes.

Sont parallèlement instituées des procédures de règlement des litiges, par l'autorité de réglementation nationale et au niveau communautaire.

La France a accueilli cette proposition de directive comme une bonne base de discussion et, à l'instar de tous ses partenaires, estime important qu'elle soit adoptée définitivement dans les meilleurs délais pour préparer l'échéance de 1998. Elle souhaite, toutefois, s'assurer que les impératifs de sécurité publique et d'ordre public resteront de la responsabilité des États et ne feront pas l'objet de mesures d'harmonisation dans ce cadre.

C. UN ENJEU CRUCIAL : CONCILIER LES IMPÉRATIFS DE COMPÉTITIVITÉ ET DE SERVICE PUBLIC

Dans un environnement économique où, d'une part, l'internationalisation croissante des échanges conduit à une unification du marché mondial et où, d'autre part, l'extraordinaire vigueur des progrès technologiques va modifier tant l'offre de services que les habitudes de consommation, le secteur des télécommunications occupe une position stratégique : il est un des vecteurs privilégiés de ces progrès technologiques et l'un des premiers facteurs d'intégration planétaire des économies nationales.

Tout le processus juridique d'ouverture à la concurrence de ce secteur, engagé pour la Communauté européenne et dont les grandes lignes viennent d'être rappelées, doit être replacé dans ce contexte.

1. L'impératif de compétitivité

Ce mouvement de libéralisation que notre pays a soutenu depuis l'origine -le compromis de 1989 a été réalisé sous présidence française- a, en effet, pour **premier objectif d'améliorer la compétitivité des entreprises communautaires et françaises et, par là même, leurs capacités d'emploi.**

De fait, comment escompter que nos entreprises puissent affermir leurs positions internationales si, quand les télécommunications deviennent un

facteur de plus en plus important de productivité et d'efficacité, leurs coûts de communications sont plus élevés que ceux de leurs concurrents ?

Comment espérer qu'elles puissent bénéficier des avantages du grand marché unique européen, si leurs communications intra-communautaires sont plus chères que leurs communications interurbaines nationales ?

Comment pourraient-elles atteindre une taille critique sur le marché mondial, en développant des partenariats avec leurs homologues des autres pays de l'Union européenne, si les modes de communications modernes mis à leur disposition (téléphonie cellulaire, réseaux informatiques...) n'étaient pas harmonisées à l'échelle du continent ?

Comment France Télécom -quatrième opérateur mondial- aurait-il pu envisager de continuer à rester dans le « peloton de tête », à une époque où les géants du secteur tissent des réseaux sur l'ensemble du globe, s'il était resté replié sur un « pré carré national » jalousement gardé, suscitant en retour des interdictions d'accès aux marchés voisins ? Comment d'ailleurs pourrait-il, sans accepter l'émulation, résister longtemps aux détournements de trafic que permettent les nouvelles techniques d'appel (« call back » par exemple) ?

La politique de libéralisation et d'harmonisation, menée au plan communautaire, a pour objet d'apporter une réponse garante d'avenir à ces questions fondamentales pour nos entreprises. Mais, elle vise aussi à **assurer aux ménages les meilleures conditions d'accès aux nouveaux services de télécommunications** que permettent les progrès techniques, considérant qu'une offre plurielle est mieux à même de les satisfaire rapidement et efficacement qu'une offre monopolistique.

En France, l'ouverture à la concurrence tant des services à valeur ajoutée fournis aux entreprises que de la téléphonie mobile montre que, bien conduites, les orientations retenues favorisent la créativité des agents économiques et permettent de faire face, dans les meilleures conditions, à l'émergence d'une demande de plus en plus exigeante.

2. L'impératif de service public

Il a toutefois toujours été soutenu par la France que cette libéralisation, à maints égards indispensable, ne devait en aucun cas s'effectuer au détriment de la cohésion sociale et régionale que les opérateurs de service téléphonique avaient contribué à forger,

notamment dans notre pays, en accomplissant les missions de service public qui leur avaient été dévolues.

Ainsi, pour France Télécom, pour reprendre ici une distinction opérée par notre collègue Gérard Larcher ¹, ces **missions de service public** s'exercent à **l'égard de la population** (principe d'universalité, d'égalité et de continuité du service offert) mais aussi, d'une manière plus générale, à **l'égard de la nation** (contribution à la politique de défense et de sécurité, participation à l'effort de recherche au travers du Centre national d'études des télécommunications, formation des ingénieurs en télécommunications ²).

L'accomplissement de ces missions contribuent, en outre, à conforter l'aménagement du territoire puisque, en application des principes d'universalité et d'égalité du service public, les tarifs de raccordement et d'abonnement pratiqués par l'opérateur public sont identiques quelle que soit la localisation de l'utilisateur du service téléphonique. Ils ne sont pas modulés en fonction du coût réel de la connexion à réaliser. Ceci est rendu possible par un système de **péréquation tarifaire interne à France Télécom qui organise, ainsi, une solidarité financière entre tous ses clients**, les mieux situés acquittant un prix plus élevé pour financer la desserte de ceux installés dans des zones difficiles d'accès.

Il est donc évident que **si un opérateur concurrent pouvait capter la clientèle la plus rémunératrice sans contribuer aux charges de péréquation, l'égalité de traitement entre les différentes parties du territoire et entre les citoyens ne pourrait plus être assurée**. Les habitants des zones les plus denses se verraient accorder des conditions d'accès au service téléphonique plus intéressantes que celles offertes aux résidents des campagnes ou des banlieues déshéritées. Les ménages les plus modestes pourraient se voir ainsi indirectement interdire l'accès au service téléphonique par l'ajustement, trop élevé, des prix de l'abonnement et du raccordement sur les coûts réels.

De telles perspectives ont toujours été jugé inacceptables. Aussi, quoique notre mode d'organisation du service public soit assez exceptionnel au sein de l'Union européenne par son efficacité et le soutien dont il bénéficie dans l'opinion, les textes communautaires intervenus en matière de téléphonie vocale ont, à la demande insistante de la France, pris en compte la nécessité de préserver le service public téléphonique. Ils ont reconnu la nécessité d'instaurer un régime dérogatoire au droit commun de la concurrence pour un service dit « *universel* ».

¹ *Rapport d'information sur l'avenir du secteur des télécommunications en Europe (N° 123 ; 1993-1994 ; p. 42)*

² *France Télécom forme 85 % des ingénieurs en télécommunications embauchés par d'autres entreprises qu'elle même.*

Notons que le concept « *service universel* », se révèle quelque peu différent de la notion de service public. En effet, s'il repose sur les mêmes principes d'universalité, d'égalité et de continuité, le service universel ne vise que « *d'une part, l'accès à un ensemble minimal de services définis d'une qualité donnée et, d'autre part, la fourniture de ces services à tous les utilisateurs, à un prix raisonnable, où qu'ils se trouvent* ». En bref, la notion de service universel recouvre celle de « *service public à la population* » exposée précédemment, mais exclut celle de « *service public à la Nation* » (recherche-développement, formation, normalisation, obligations en matière de défense et de sécurité), que met également en oeuvre France Télécom.

Cependant, même dans cette acceptation quelque peu restreinte, la conciliation des exigences de service universel et de celles de l'ouverture à la concurrence suscite parfois des difficultés, dont les textes visés par la proposition de résolution n° 91 fournissent une nouvelle illustration.

II. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION N° 91 FORMULE PLUSIEURS RÉSERVES À L'ENCONTRE DES ORIENTATIONS SUIVIES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

La proposition de résolution de notre collègue M. René Trégouët, approuvée le 22 novembre 1995 par la délégation du Sénat pour l'Union européenne, énonce plusieurs remarques critiques à l'égard du contenu des textes communautaires précités, mais elle exprime également des réserves à propos du contexte général et de la méthode d'élaboration de ces textes.

A. LES REMARQUES PORTANT SUR LE CONTENU DES PROJETS COMMUNAUTAIRES

1. L'insuffisante prise en compte des exigences d'un service universel de qualité

a) Le texte de la proposition de résolution

Trois des neuf considérants et trois des huit points du dispositif de la proposition de résolution de la délégation posent le problème de l'adéquation de la notion de service universel, telle que dessinée par les projets de textes communautaires, et du concept de service public « à la française ».

Afin d'en assurer une meilleure harmonisation, il est notamment demandé que :

① les investissements réalisés pour la construction du réseau public soient pris en compte pour le calcul du service universel (3ème alinéa du dispositif) ;

② le rééquilibrage des tarifs en fonction des coûts soit progressif et ne porte pas atteinte à la politique d'aménagement du territoire (4ème alinéa du dispositif) ;

③ les nouveaux entrants sur le marché ne puissent pas être exonérés de toute contribution au financement du service universel jusqu'à ce que leur part de marché soit significative, et ce contrairement à ce qu'envisage le projet de directive E-508 concernant l'ouverture complète du marché des télécommunications à la concurrence (5ème alinéa du dispositif).

b) Les arguments présentés à l'appui

Cette triple demande est fortement étayée par le rapport d'information -très éclairant- que notre collègue M. René Trégouët a publié, au nom de la délégation, sur les projets d'actes communautaires E-467, E-508 et E-509, simultanément au dépôt de sa proposition de résolution.

Ce rapport souligne l'importance que les missions de service public dévolues à France Télécom revêtent pour notre pays, en raison de leur contribution à sa cohésion sociale et à l'aménagement du territoire. Il rappelle également que la Commission européenne et le Conseil ont, tous deux, reconnu la nécessité d'assurer le maintien des principes sur lesquels sont fondés ces missions au travers de la définition d'un « service de télécommunications universel ».

Ainsi, dans une résolution du 7 février 1994, le Conseil de l'Union européenne a reconnu :

« - que le maintien et le développement d'un service de télécommunications universel, assuré par un financement adéquat, sont un facteur clé pour le développement futur des télécommunications dans la Communauté ;

- que les principes d'universalité, d'égalité et de continuité sont à la base d'un tel service pour permettre l'accès à un ensemble minimal de services définis d'une qualité donnée, ainsi que la fourniture de ces services à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et, à la lumière des conditions spécifiques nationales, à un prix abordable ;

- que des principes communs en matière de fourniture d'un service universel seront nécessaires pour réaliser un environnement réglementaire équilibré et équitable dans toute la Communauté tout en tenant compte des conditions spécifiques nationales sur le plan réglementaire et sur celui du marché (...) ».

Ajoutons que l'objectif d'assurer un service universel en matière de téléphonie vocale figure dans la proposition de directive ONP-téléphonie vocale. Celle-ci précise dans l'un de ses considérants que « l'application du principe de l'orientation (des prix) en fonction des coûts doit tenir compte de l'objectif d'un service universel et peut tenir compte des politiques d'aménagement du territoire visant à assurer la cohésion à l'intérieur d'un État membre ». Parallèlement, la résolution du Conseil sur la libéralisation des services téléphoniques reconnaît « comme facteurs clés de l'élaboration de la future politique réglementaire des

télécommunications dans la Communauté, l'application des mesures concernant le réseau ouvert de télécommunications (ONP) qui constitueront la base de la définition du service universel ».

Au vu de ces éléments, la délégation relève, à juste titre, que « *la définition du service universel n'est plus aujourd'hui le problème essentiel dans l'élaboration du cadre réglementaire des télécommunications. La question la plus importante est celle du calcul du coût et du financement du service universel* ».

C'est pourquoi, elle s'inquiète des « *risques non négligeables* » que présentent, de ce point de vue, les textes présentés par la Commission européenne.

● En effet, le sixième considérant de la proposition de directive relative à l'interconnexion (E-467) indique que « *le calcul du coût net du service universel doit tenir dûment compte des dépenses et des recettes, ainsi que des externalités économiques et des profits immatériels découlant de la fourniture du service universel, mais ne devrait pas inclure d'éléments découlant d'anciens déséquilibres tarifaires, afin de ne pas gêner l'actuel processus de rééquilibrage des tarifs* ».

Une telle méthode de calcul tendant notamment à ignorer les coûts non amortis de développement du réseau, c'est la perspective de son application qui justifie, au troisième alinéa du dispositif de la proposition de résolution n° 91, la demande de prise en compte des « *investissements réalisés pour la construction du réseau public* ».

● Par ailleurs, le projet de directive relatif à l'ouverture complète du marché des télécommunications (E-508), qui invite les États à poursuivre la politique de rééquilibrage des tarifs en fonction des coûts, prévoit à la fin de son 17e considérant que « *les États membres devront supprimer toutes les restrictions injustifiées au rééquilibrage des tarifs de la part des organismes de télécommunications, et en particulier celles empêchant l'adaptation des tarifs qui ne sont pas liés aux coûts et qui accroissent la charge de la fourniture du service universel* ».

Or, malgré la vigoureuse réforme tarifaire que France Télécom a engagée en 1994 pour aligner le prix de ses prestations sur les coûts de leur production, l'entreprise connaît encore un important retard d'ajustement.

Par voie de conséquence, le rapport d'information de M. René Trégouët relève qu'en France, la mise en oeuvre rapide de la règle préconisée ne pourrait avoir pour effet qu'une forte et brutale augmentation du montant de l'abonnement. Il estime -de manière tout à fait pertinente- qu'une telle augmentation serait insupportable pour les populations les plus défavorisées et que le rééquilibrage des tarifs ne peut, en tout état de cause, être que progressif. Tel est le sens du quatrième alinéa du dispositif de la proposition de résolution étudiée.

- Enfin, la fin du deuxième alinéa du 16e considérant du même projet de directive (E-508) estime que, pour le financement du service universel, « *il pourrait être justifié d'exempter les nouveaux entrants dont la présence dans le marché n'est pas encore significative* ».

C'est donc en arguant que l'ensemble des coûts du service universel doivent être partagés entre tous les intervenants sur le marché que la délégation du Sénat motive le cinquième alinéa du dispositif de sa proposition.

2. L'insuffisance des dispositions relatives à la réciprocité avec les pays tiers

Il est important que, dans le cadre de l'ouverture complète du marché européen des télécommunications, les entreprises européennes puissent obtenir un accès comparable et effectif aux marchés des pays tiers. La délégation du Sénat le souligne dans son rapport d'information.

De ce fait, elle s'inquiète quelque peu du caractère par trop général de l'article 20 (paragraphe 2) de la directive sur l'interconnexion (E-467).

Celui-ci prévoit que « *lorsque la Commission constate qu'un pays tiers n'offre pas aux organismes communautaires les droits d'interconnexion effectifs, comparables à ceux que la Communauté accorde aux organismes des pays tiers, elle, si nécessaire, soumettra au Conseil des propositions concernant le mandat de négociation ou d'autres mesures appropriées, pour obtenir des droits comparables pour les organismes communautaires dans ces pays tiers* ». La délégation se demande, en conséquence, s'il ne serait pas préférable d'envisager que les obligations des États membres puissent être suspendues, à l'égard des pays tiers n'accordant pas de réciprocité, jusqu'à un éventuel accord.

Surtout, elle s'inquiète de la rédaction d'un considérant qui se retrouve, en termes presque identiques, à la fois dans le projet de directive « libéralisation complète » (E-508) et dans celui concernant les communications mobiles (E-509), puisque ce considérant précise que « *la présente directive n'exclut pas l'adoption de mesures conformes au droit communautaire et aux obligations internationales en vigueur afin d'assurer aux ressortissants des États membres un traitement équivalent dans les pays tiers* ».

Très critique à l'égard de l'imprécision d'une telle formule, la délégation estime nécessaire que, lors de l'octroi de licences à des opérateurs originaires de pays tiers ou d'États membres ayant obtenu des délais pour l'application des règles communautaires, soit « *mise en condition l'existence de règles de réciprocité afin d'assurer aux ressortissants des États membres un traitement équivalent dans ces pays* ».

Cette analyse explique que, dans le dernier alinéa de sa proposition de résolution, elle « *s'inquiète de l'insuffisance des propositions d'actes communautaires susvisés quant à l'exigence que l'ouverture du marché européen à des opérateurs de pays tiers soit compensée par un accès comparable et effectif aux marchés de ces pays.* »

B. LES REMARQUES PORTANT SUR LE CONTEXTE GÉNÉRAL ET LA MÉTHODE D'ÉLABORATION DES PROJETS COMMUNAUTAIRES

1. La nécessité d'une période transitoire pour l'attribution des licences

Le 6^e alinéa du dispositif de la proposition de résolution souligne : « *la nécessité de définir des règles relatives à l'attribution de licences afin d'éviter un afflux massif d'acteurs sur le marché dès son ouverture* ».

Il a été ajouté par la délégation, lors de l'examen du texte initialement préparé par son rapporteur, à la demande de Mme Danièle Pourtaud et avec l'accord du rapporteur. Cet ajout s'appuie -et est éclairé- par l'antépénultième considérant de la proposition, qui rappelle qu'« *une proposition d'acte communautaire relative à l'attribution des licences doit*

être examinée au cours des prochains mois par les institutions communautaires ».

Il s'agit en l'espèce de permettre que les États membres puissent, notamment au moment de l'ouverture complète de la téléphonie à la concurrence, mettre en place un régime transitoire organisé de manière à éviter les perturbations que ne manquerait pas d'entraîner l'arrivée brutale de nombreux nouveaux opérateurs sur un marché antérieurement réservé à quelques uns.

2. La nécessité d'une confirmation rapide de l'accord Atlas

France Télécom et Deutsch Telekom ont jeté, à la fin de 1993, les bases d'un rapprochement stratégique au travers d'un protocole qui prévoyait la constitution d'une société -dénommée Atlas- fédérant les offres de services des deux opérateurs en matière de transmission de données, de réseaux privés virtuels et de liaisons internationales.

L'ambition d'Atlas peut se résumer d'une formule : proposer des prestations « sans coutures » à l'échelle planétaire aux entreprises multinationales. L'intérêt commercial d'une telle structure découle du fait que les entreprises multinationales y trouveront deux avantages : une offre homogène permettant le développement de services très sophistiqués, ainsi qu'un guichet unique leur assurant de n'avoir qu'un seul interlocuteur pour l'ensemble de leurs besoins.

Pour les deux partenaires, une telle alliance est un moyen de s'assurer de meilleures positions sur le marché mondial.

Pour élargir l'assise territoriale de leur alliance, France Télécom et Deutsche Telekom ont d'ailleurs signé, en juin 1994, un protocole d'accord avec le troisième opérateur nord-américain, Sprint, afin de constituer, ensemble, une filiale présente sur tous les continents : Phoenix.

Il est prévu que Phoenix fournisse une offre globale à l'échelle mondiale. Celle-ci inclura des services de voix, de données et d'images pour les multinationales, les grands clients d'affaires et les entreprises ayant des besoins de communications internationales. Elle comportera également des services internationaux pour les particuliers, notamment dans un premier temps, dans le domaine des cartes téléphoniques pour les personnes en déplacement.

Dans le cadre de ce partenariat mondial, les deux entreprises européennes feront, conjointement et à parts égales, l'acquisition de 20 % du capital de Sprint. L'entité opérationnelle de Phoenix couvrant le monde hors États-Unis et Europe sera détenue à 50 % par Sprint et à 50 % par Atlas, tandis que celle couvrant l'Europe hors France et Allemagne sera détenue à 33 % par Sprint et à 67 % par Atlas.

Dans ces conditions, la signature définitive de l'accord Atlas, réalisée en décembre 1994 sur la base du protocole signé auparavant, constitue un engagement capital pour France Télécom.

Dès sa concrétisation, cet accord a été notifié à la Commission européenne au titre des prérogatives qui lui sont reconnues par le Traité de Rome pour les ententes.

Celle-ci, après presque une année de discussions, a autorisé le principe du projet, en novembre dernier, sous réserve du respect de certaines conditions justifiées par le souci d'éviter que l'accord porte atteinte au jeu de la concurrence dans le secteur.

Eu égard à son caractère crucial pour l'opérateur français, la délégation du Sénat souhaite une confirmation rapide de cette approbation de principe pour que toute incertitude, quant à sa réalisation, effective soit écartée. Tel est l'objet de l'avant dernier alinéa de sa proposition de résolution.

3. La contestation du recours à l'article 90-3 du Traité de Rome

La délégation juge contestable le recours à l'article 90-3 comme base juridique du projet de texte sur les communications mobiles et personnelles (E-509) et de celui concernant l'ouverture complète du marché des télécommunications à la concurrence (E-508).

Le premier alinéa du dispositif de la proposition de résolution « *regrette l'utilisation répétée par la Commission européenne* » de cet article 90-3.

Ce dispositif, tel qu'il est interprété par la Cour de justice des Communautés européennes, permet à la Commission de prendre seule, dans le cadre de son pouvoir général de surveillance et sans intervention du Conseil des ministres et du Parlement européen, des directives visant à l'application des règles de concurrence auxquelles sont soumises les entreprises titulaires de droits spéciaux ou exclusifs. Ainsi, relève la délégation, « *les instances communautaires pourvues d'une légitimité démocratique -Parlement européen d'une part, Conseil des ministres d'autre part, dont les membres sont individuellement responsables devant les Parlements nationaux- sont totalement exclues du processus décisionnel* ».

La délégation considère que cette situation ne peut être acceptée et, qu'en raison de leur impact sur l'économie, les mesures conduisant à l'ouverture des télécommunications à la concurrence devraient être adoptées par les institutions détentrices d'une légitimité démocratique, que sont le Parlement européen et le Conseil des Ministres.

Cette position de la délégation du Sénat pour l'Union européenne est constante et, sur proposition de deux de ses membres, MM. Christian de La Malène et Jacques Oudin¹, elle a été avalisée par le Sénat, en mars dernier. La Haute Assemblée a, en effet, adopté une résolution demandant au Gouvernement « *de tout mettre en oeuvre pour qu'une réforme de l'article 90-3 du traité de Rome intervienne lors de la révision institutionnelle de 1996 afin que le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne soient systématiquement associés au processus décisionnel* ».

Par ailleurs, la proposition de résolution de M. Trégouët fait ressortir que l'utilisation de l'article 90-3 « *risque en outre de conduire à des incohérences entre les différentes directives* » (2^e alinéa du dispositif).

De fait, le Conseil exerce des compétences parallèles sur la base des articles 100 et 100 A du Traité. Lorsque la Commission intervient sur les mêmes sujets que le Conseil, les règles qu'elle énonce peuvent donc donner lieu à des ambiguïtés d'interprétation -voire à des contradictions- avec celles retenues par le Conseil.

Ainsi, on peut relever, à propos de l'interconnexion, que le projet de directive (E-509) sur les communications mobiles -élaborée par la seule Commission- impose aux États membres de définir dans les licences un nombre minimal de points d'interconnexion au réseau public fixe (article 3 D, 1^{er} alinéa) alors que la proposition de directive du Parlement et du Conseil (E-467), spécifiquement consacrée à l'interconnexion, insiste sur la priorité à donner à la libre négociation commerciale des accords d'interconnexion (article 4, 1^{er} paragraphe).

De même, toujours dans le domaine -particulièrement délicat- de l'interconnexion, la lecture attentive de cette dernière proposition de directive (E. 467) et de celle relative à la « libéralisation complète » (E. 508) fait ressortir un certain nombre d'équivoques lourdes d'incertitudes : les entités visées par les obligations d'interconnexion ne sont pas exactement les mêmes. Dans un cas (E-508) la réglementation préconisée vaut pour une période d'au moins cinq ans après, la libéralisation alors que dans l'autre (E. 467) aucun

¹ Proposition de résolution n° 236 (1994-1995) sur le projet de directive de la Commission modifiant la directive de la Commission 90/388/CEE concernant la suppression des restrictions à l'utilisation de réseaux câblés de télévision par la fourniture de services de télécommunications (E-385).

délai d'application n'est prévu et, surtout, le problème de la contribution au coût du service universel et de la compensation des coûts fixes du réseau ne sont pas abordés de la même manière.

Ce dernier exemple pourrait presque amener à penser qu'il existe de sensibles différences d'approches au sein même de la commission puisque la proposition E-467 a été préparée par la direction générale en charge des télécommunications (DG XIII) et le projet (E-508) élaboré par celle en charge de la concurrence (DG IV).

LES TEXTES EN CAUSE

● *Article 90 du Traité de Rome du 25 mars 1957 (devenu, sans modification, l'article 90 du Traité sur l'Union européenne)*

1. Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 7 et 85 à 94 inclus.

2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres.

● *Article 100 et 100 A du Traité de Rome du 25 mars 1957 (devenus, avec modifications, les articles 100 et 100 A du Traité sur l'Union européenne)*

Art. 100 : Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun.

Art. 100 A : 1. Par dérogation à l'article 100 et sauf si le présent traité en dispose autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 7 A* Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 B** et après consultation du Comité économique et social, arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

(...)

* Mesures destinées à l'établissement progressif du marché intérieur.

** Procédure dite de codécision.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. *SON APPRÉCIATION DES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION N° 91 NE VISANT PAS DIRECTEMENT LE CONTENU DES ACTES COMMUNAUTAIRES EXAMINÉS*

1. Le recours à l'article 90-3

Votre commission des Affaires économiques partage entièrement les critiques formulées à l'encontre du recours excessif de la Commission de Bruxelles aux facilités de « la législation en solitaire » que lui autorise l'article 90-3 du Traité.

Il s'agit là d'une dérive de caractère technocratique qui a déjà été regrettée, dans le passé, par plusieurs des membres de votre commission, dont son rapporteur pour avis du budget des postes et télécommunications et le Président de son groupe d'études sur l'avenir de la Poste et des Télécommunications. L'un comme l'autre ont souhaité que ce soit le Conseil qui intervienne le plus souvent.

C'est pourquoi, votre commission ne peut que soutenir la position prise sur ce sujet par la délégation pour l'union européenne et déjà approuvée, dans son principe, par le Sénat.

2. La confirmation définitive de l'accord Atlas

Sur ce point, les informations recueillies par votre rapporteur amènent votre commission à remarquer que, à travers sa direction générale de la concurrence (DG IV), la Commission européenne a actuellement engagé la procédure de consultation publique prévue dans une telle occurrence. Or, les délais, juridiquement incompressibles, nécessaires à l'accomplissement de cette procédure ne laissent envisager son achèvement que vers le mois de juin 1996.

Nul ne pouvant accélérer ce processus, le Gouvernement français pas plus qu'un autre, et les deux partenaires d'Atlas ne s'étant pas vus interdire de commencer leurs démarches commerciales dès le 1er janvier 1996 ainsi qu'ils le prévoient, on peut se demander s'il est nécessaire de maintenir la demande figurant à l'avant-dernier alinéa de la proposition de résolution n° 91.

Cependant, votre commission des Affaires économiques estime indispensable la bonne mise en oeuvre de l'accord Atlas. En outre l'adoption, par notre Haute Assemblée, du dispositif examiné présenterait l'avantage de souligner l'intérêt qu'elle a toujours porté au vigoureux engagement de l'opérateur téléphonique national hors de nos frontières.

Ce sont les raisons pour lesquelles il vous sera proposé de maintenir ce dispositif.

3. Les règles d'attribution des licences

Votre rapporteur s'est, en revanche, interrogé sur l'opportunité de maintenir les éléments de la proposition de résolution concernant le régime d'attribution des licences.

D'une part, les textes communautaires examinés n'évoquent qu'à la marge, à travers le projet E-508 relatif à la libéralisation complète, la question des règles d'octroi des licences. D'autre part, nous l'avons mentionné (IA 3 a), une nouvelle proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux licences, à laquelle se réfère l'observation étudiée, a été adoptée, le 14 novembre dernier, par la Commission. On pourrait donc estimer que les remarques de la proposition de résolution portant sur ces sujets¹ trouveraient, sans doute, mieux leur place dans un autre cadre.

Cependant, le régime des licences est explicitement évoqué par le projet de directive « libéralisation complète » (E-508)². Par ailleurs, alors que la volonté de votre commission de prendre publiquement position sur les questions traitées par l'Union européenne se trouve parfois entravée par la brièveté des délais qui lui sont impartis pour se prononcer, il serait quelque peu paradoxal de préférer attendre la transmission du nouveau texte communautaire pour s'exprimer sur le sujet.

¹ Antépénultième alinéa des considérants et antépénultième alinéa du dispositif.

² Pour l'essentiel, au paragraphe 3 de son article premier, consacré à « l'octroi de licences pour la téléphonie vocale et les réseaux publics de télécommunications »

On peut ajouter, en l'espèce, que le texte concerné étant un projet de directive de la Commission fondé sur l'article 90-3 du Traité et celui attendu une proposition de directive du Conseil, il serait cohérent avec les critiques formulées à l'encontre de l'emploi de l'article 90-3 de faire, d'ores et déjà, valoir les attentes qu'inspire la définition du régime des licences.

Enfin, quoique la préoccupation exprimée se réfère à une autre proposition d'acte communautaire, elle n'apparaît nullement infondée au vu des textes examinés.

Le projet E-508 n'est-il pas pour le moins équivoque sur la possibilité d'instaurer un régime provisoire de licence au moment de la libéralisation complète ? Ne dispose-t-il pas (article premier, paragraphe 3) que « *les États membres ne peuvent limiter le nombre de licences à délivrer qu'en raison d'exigences essentielles et en relation avec la limitation du spectre des fréquences, et lorsque cela se justifie au regard du principe de proportionnalité* » ? Tel qu'énoncé, ce principe paraît difficilement permettre l'instauration de règles transitoires pour éviter des soubresauts perturbants du marché lorsqu'il sera, d'un coup, totalement ouvert à la concurrence.

Aussi, votre commission vous proposera-t-elle de retenir les remarques énoncées, en matière de licences, par la proposition de résolution n° 91, tout en en précisant la portée.

B. SON APPRÉCIATION DES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION N° 91 VISANT DIRECTEMENT LE CONTENU DES ACTES COMMUNAUTAIRES EXAMINÉS

1. La réciprocité avec les pays tiers

La question de la réciprocité avec les pays tiers dans le domaine des télécommunications est, depuis longtemps, au cœur des préoccupations de votre commission des Affaires économiques lorsqu'elle examine le dossier des négociations commerciales menées, par la Communauté, avec ses partenaires extérieurs.

Elle a pris, ces dernières années, des positions très nettes sur ce sujet. A titre d'exemple, on peut citer les conclusions exprimées en son nom, à propos des discussions multilatérales sur les services de télécommunications

menées parallèlement à « l'Uruguay Round », par l'avis budgétaire présenté par M. André Fosset en novembre 1993¹. Dans le même esprit, le rapport d'information, publié peu de temps après par M. Gérard Larcher, sur l'avenir du secteur des télécommunications en Europe² dénonçait les « dangers d'un ultra-libéralisme naïf » dans l'ouverture commerciale du marché communautaire. Il estimait que ce dernier devait être « ouvert sans être offert » et préconisait pour se faire de « prendre les moyens d'assurer une juste réciprocité commerciale ».

Plus récemment, la résolution sur les propositions de directive relatives aux marchés publics des secteurs dits exclus, adoptée à l'unanimité en séance publique par le Sénat à l'initiative de votre commission³, et le rapport présenté à ce sujet par M. Henri Revol⁴ faisaient de la nécessité de la réciprocité sur les marchés de télécommunications un des éléments majeurs des objections élevées à l'encontre des projets communautaires.

Dans ces conditions, on comprendra que votre commission s'associe étroitement aux légitimes inquiétudes exprimées par le dernier alinéa de la proposition de résolution.

2. Calcul et financement du coût du service universel

a) *L'exonération des nouveaux entrants du champ de la contribution*

Sur ce point, votre commission des affaires économiques relève :

- d'une part, que le texte incriminé (16ème considérant du projet E-508) prévoit très explicitement que : « *dans les cas où le service universel ne peut être assuré qu'à pertes ou contre une rémunération inférieure aux conditions commerciales usuelles, des plans de financement différents peuvent être envisagés pour assurer le service universel* »

- et d'autre part, que c'est dans la seule mesure où ces systèmes de financement mettraient « *les nouveaux entrants à contribution de façon disproportionnée* » et partant renforcerait « *la position dominante des*

¹ Avis Sénat n° 103 (1993-1994), p. 34.

² Rapport d'information Sénat n° 129 (1993-1994) : voir notamment p. 57 à 58 et p. 71 à 80.

³ Proposition de résolution n° 15 (1995-1996) adoptée en séance publique le 12 octobre 1995.

⁴ Rapport Sénat n° 355 (1994-1995) : voir notamment p. 23 à 24 à propos de la réciprocité dans le secteur des télécommunications.

organismes de télécommunications » qu'ils seraient « *incompatibles avec l'article 90 en liaison avec l'article 86 du traité* ».

Au total, quel que soit le plan de financement qu'ils décident de mettre en oeuvre, les États membres ont pour principale obligation en ce domaine d'« *assurer que seuls les fournisseurs de services et de réseaux publics de télécommunications contribuent à la fourniture et/ou au financement des obligations de service universel et que la méthode de répartition entre eux est fondée sur des critères objectifs et non discriminatoires et est conforme au principe de proportionnalité* ».

Ainsi, l'exemption de contribution au service universel pour les nouveaux contrats n'est qu'une simple possibilité laissée aux États membres. Elle n'est d'ailleurs évoquée que dans l'exposé des motifs du projet de directive et n'est pas reprise dans le dispositif. Son application paraît donc relever du principe de subsidiarité.

Bien entendu, en raison des lourds inconvénients qu'entraînerait l'application d'une telle orientation dans notre pays, cette option n'est pas retenue par le Gouvernement dans le document relatif à la réforme du droit français des télécommunications, qu'il a soumis à consultation publique en octobre dernier.

Cependant, ladite option n'est pas critiquable en tant que telle dès lors qu'elle demeure facultative. Bien plus, si certains de nos partenaires, moins soucieux que nous d'assurer un haut niveau de service public sur leur territoire, souhaitaient la mettre en oeuvre, elle pourrait à bénéficier à celles de nos entreprises qui sont désireuses de s'installer sur leurs marchés.

Aussi, sur cette question, votre commission sera-t-elle amenée à vous proposer d'infléchir quelque peu la rédaction actuelle de la proposition de résolution n° 91.

b) *Le rééquilibrage des tarifs*

En ce qui concerne le rééquilibrage des tarifs, les préoccupations qu'inspire le projet de directive « libéralisation complète » (E-508) à votre commission sont beaucoup plus vives.

En effet, non seulement l'orientation dénoncée par la délégation figure -ainsi qu'elle le fait observer- dans l'exposé des motifs du projet (17ème considérant précité : II A 1b) mais elle se trouve en outre, reprise en filigrane à l'article 4 C du dispositif puisqu'il y est précisé :

- « *Les États membres permettent à leurs organismes de télécommunications de rééquilibrer leurs tarifs, et en particulier d'adapter les montants qui ne sont pas liés aux coûts et augmentent les charges relatives à la fourniture du service universel.* »

La Commission examinera, le 1er janvier 2003 au plus tard la situation des États membres, où le plan de financement consiste en un système de redevances d'accès à acquitter en plus des redevances versées pour se raccorder en certains points spécifiques du réseau téléphonique public commuté de télécommunications, et vérifiera notamment si ces plans ne se limitent pas l'accès aux marchés concernés. Dans ce cas, la Commission examinera les remèdes possibles et présentera les propositions nécessaires ».

La combinaison de cette rédaction et de celle précitée de l'exposé des motifs tend donc à démontrer la volonté de la Commission européenne d'imposer un réajustement brutal des tarifs téléphoniques avant 1998. Ceci laisse supposer un profond manque de compréhension des enjeux économiques et sociaux que représente, dans notre pays, le prix des communications locales et de l'abonnement au téléphone.

En France, comme partout ailleurs, les charges fixes engendrées par les réseaux locaux constituent la très grande majorité des coûts des réseaux de télécommunications. Mais, contrairement à d'autres pays et en dépit des réformes tarifaires vigoureuses engagées depuis 1994 ¹, la structure des prix de France Télécom est encore assez sensiblement déconnectée de la réalité des coûts. Ainsi, aujourd'hui encore, une part substantielle des charges fixes du réseau local n'est pas prise en charge par l'abonnement -ainsi que cela devrait être le cas en stricte orthodoxie comptable- mais couverte par les excédents financiers dégagés sur les communications interurbaines qui sont, elles, facturées au delà de leur coût de production.

¹ Pour plus de détail sur ces réformes, il est possible de se reporter au rapport pour avis déjà cité, établi par votre rapporteur, au nom de la Commission des Affaires économiques, sur le budget des Technologies de l'information et de la Poste (Avis Sénat n° 79 présenté par M. Pierre Hérisson, 1995-1996 ; p. 13 à 16)

Ceci s'explique, en partie, par des raisons historiques : les anciennes techniques de commutation et de transmission ainsi que les coûts initiaux d'installation des réseaux rendaient, il y a encore une dizaine d'années, les coûts de communication beaucoup plus dépendants de la distance parcourue que maintenant. Aujourd'hui, sous l'effet des nouvelles techniques (commutation électronique, transmission numérique...) la durée de la communication davantage que l'éloignement du correspondant tend à devenir l'élément déterminant de la chaîne des coûts, tandis que la charge d'entretien du réseau filaire local demeure importante.

Des facteurs politiques et sociaux ont toutefois largement contribué à la situation actuelle : la grille tarifaire en vigueur permet aux particuliers, notamment aux plus démunis d'entre eux dont le nombre s'est accru avec la montée du chômage, de disposer du téléphone à moindre prix.

Cette logique tarifaire a jusqu'à présent, assuré le développement d'un service public de très haut niveau. Elle ne peut toutefois perdurer dans un environnement concurrentiel car les compétiteurs de l'opérateur public pourraient alors facilement lui soustraire sa clientèle passant beaucoup de communications interurbaines et ne lui laisser à gérer que les déficits des réseaux locaux.

Un ajustement des tarifs d'abonnement est donc indispensable. En raison du retard accumulé, il ne saurait toutefois être réalisé avant le 1er janvier 1998. Pour s'en persuader, il suffit de se rappeler que le coût mensuel de l'abonnement est d'un peu plus de 45 francs toutes taxes comprises en France contre 103 francs en Grande Bretagne et 94 francs en Allemagne.

Un alignement sur le tarif anglais, par exemple, induirait une hausse de près de 120 % sur moins de deux ans...

Par voie de conséquence, votre commission soutient l'exigence de progressivité du rééquilibrage tarifaire, affirmée par la proposition de résolution n° 91.

Elle est toutefois amenée à se demander si, à terme, il est logique d'envisager que les utilisateurs résidentiels payent la totalité des coûts fixes du réseau local, alors qu'une interprétation stricte¹ des orientations retenues par la Commission de Bruxelles permettrait aux opérateurs concurrents du prestataire local, qui utilisent ce réseau de n'en payer aucune part. Si une fraction de ces coûts fixes n'était pas répercutée sur toute ou partie de la clientèle de l'opérateur en place -en l'espèce France Télécom-, ces orientations aboutiraient, en effet, à exiger de France Télécom qu'il

¹ Le 17° considérant du projet E-508 indique que « *Les Etats membres devront supprimer toutes les restrictions au rééquilibrage des tarifs* ». On peut donc estimer qu'il n'est pas évident que soit injustifié de répercuter, par exemple, une partie des réductions d'abonnement pour les plus démunis dans le calcul du coût du service universel.

subventionne ses concurrents en ne les chargeant en rien de cette fraction des coûts fixes.

Il serait, sans doute, plus équilibré de faire en sorte que tous les utilisateurs du réseau local (utilisateurs résidents et opérateurs l'empruntant) contribuent à ses coûts fixes dans une proportion qui soit juste pour tous.

Le prix d'accès au téléphone doit rester abordable pour toutes les couches de la population. Il ne doit pas, non plus, pénaliser les entreprises installées dans des zones défavorisées du territoire.

Il vous sera en conséquence proposé de modifier la proposition de résolution n° 91 en ce sens.

c) Calcul du coût du service universel

En cohérence avec la position qu'elle vient de développer sur les charges fixes du réseau local, votre commission estime souhaitable que soient prises en compte dans le calcul du coût du service universel toutes les charges correspondant aux composantes pertinentes de ce service.

Par conséquent, les investissements réalisés dans la construction du réseau public antérieurement à la libéralisation communautaire devraient pouvoir être intégrées dans l'assiette de ce calcul dès lors que cela est justifiée par l'obligation qui a pesé sur l'opérateur en charge du service universel avant cette libéralisation.

Aussi, votre commission des affaires économiques soutient-elle les positions exprimées sur ce point par la proposition de résolution n° 91.

C. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION QU'ELLE PRÉSENTE

L'importance des enjeux qu'emporte l'achèvement du processus juridique de libéralisation communautaire des télécommunications est telle, qu'elle justifiait amplement le dépôt de la proposition de résolution n° 91.

Votre commission a retenu l'essentiel de la motivation et du dispositif mais l'a complété, et parfois infléchi, pour tenir compte de l'étude approfondie à laquelle votre rapporteur a pu procéder et dont les principaux éléments ont été développés précédemment.

Outre un certain nombre de précisions terminologiques et d'inscriptions dans les considérants de remarques figurant dans le dispositif de la proposition n° 91, votre commission des affaires économiques a tenu à préciser dans les motifs de sa propre proposition de résolution que :

① l'ouverture à la concurrence du marché des télécommunications, favorisant l'accroissement de la compétitivité des entreprises communautaires et françaises, était un facteur de développement durable de l'emploi dans l'Union européenne et en France (2e considérant) ;

② les dispositions juridiques prises à cet effet par la Communauté ne sauraient toutefois conduire à remettre en cause la contribution des opérateurs de l'Union à la cohésion sociale et à l'aménagement du territoire de leur pays d'origine (3e considérant) ;

③ le cadre réglementaire de cette libéralisation devait être acceptable par tous les citoyens de l'Union (4e considérant) ;

④ le rééquilibrage des tarifs du service téléphonique, ne peut s'envisager que selon des modalités supportables par l'ensemble de la population et, en particulier, par les personnes disposant des revenus les plus modestes ou résidant dans des zones défavorisées ainsi que par les entreprises installées dans ces zones (6e considérant) ;

Votre commission a, par ailleurs, conforté, et dans plusieurs cas sensiblement modifié, le dispositif de la proposition qui lui était soumise. Dans sa propre proposition, elle a ainsi :

① estimé que l'achèvement de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications devant permettre de **concilier l'impératif d'amélioration de la compétitivité des entreprises avec celui du maintien d'un service public de qualité à un prix abordable** (1er alinéa du dispositif) ;

② souhaité que, pour éviter toute incertitude juridique pouvant découler d'une incohérence entre les différents textes, l'adoption des projets E 508 et E 509 n'intervienne pas avant que les travaux du Conseil sur les propositions de directives d'harmonisation aient fait l'objet d'avancées significatives (3° alinéa du dispositif) ;

③ affirmé qu'il est **indispensable que dans chaque Etat-membre le service universel puisse disposer des moyens de sa mise en oeuvre, notamment au regard des exigences de l'aménagement du territoire et de la lutte contre l'exclusion** (4e alinéa du dispositif) ;

④ soutenu que le rééquilibrage des tarifs du service téléphonique en fonction des coûts devait non seulement être progressif et ne pas porter atteinte à la politique d'aménagement du territoire mais, aussi, assurer le maintien du caractère abordable du prix de ce service et, en tout état de cause, n'être mis en oeuvre qu'en prenant en compte les conséquences d'un tel rééquilibrage pour les ménages (6e alinéa du dispositif) ;

⑤. formulé deux observations de fond à caractère technique sur les modalités d'imputation des coûts fixes du réseau local (7e et 8e alinéas du dispositif) ;

⑥. demandé qu'il lui soit confirmé que relève du principe de subsidiarité l'option ouverte par la proposition d'acte communautaire E 508, selon laquelle les nouveaux entrants sur le marché pourraient être exonérés de toute contribution au financement du service universel jusqu'à ce que leur part de marché soit significative (9e alinéa du dispositif) ;

⑦. précisé que le régime transitoire réclamé pour l'octroi des licences, au moment de libéralisation complète, avait un objet consumériste et visait à éviter un afflux massif d'acteurs ne disposant pas d'une assise suffisante pour garantir la pérennité des contrats passés avec leur clientèle (10e alinéa du dispositif).

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les propositions d'actes communautaires E 467, E 507, E 508 et E 509,

Considérant que dans l'Union européenne le marché des télécommunications sera totalement ouvert à la concurrence en 1998, sous réserve des dérogations accordées aux pays dont les réseaux sont les moins développés ;

Considérant que cette ouverture est inévitable, qu'elle est indispensable pour faciliter l'adaptation rapide des entreprises tant communautaires que françaises aux évolutions technologiques et que, favorisant l'accroissement de la compétitivité desdites entreprises, elle est un facteur de développement durable de l'emploi dans l'Union européenne et en France ;

Considérant que les opérateurs communautaires ne peuvent espérer jouer un rôle important sur le marché mondial que dans un environnement libéralisé, mais que les dispositions juridiques prises à cet effet par la Communauté ne sauraient conduire à remettre en cause la contribution de ces opérateurs à la cohésion sociale et à l'aménagement du territoire de leur pays d'origine ;

Considérant que la définition d'un cadre réglementaire à la fois cohérent et acceptable par tous les citoyens de l'Union européenne est indispensable avant l'ouverture complète du secteur des télécommunications et que, par conséquent, les décisions de libéralisation des services et infrastructures devraient relever des institutions disposant d'une légitimité démocratique ;

Considérant que la France est légitimement attachée au maintien des missions de service public actuellement assumées par France Télécom : universalité de l'offre, égalité de traitement et d'accès, adaptabilité, participation à l'effort de recherche de la nation ;

Considérant que l'ouverture des télécommunications ne peut donc se faire que dans le respect d'un service universel ambitieux, dont l'ensemble des coûts doivent être pris en considération et partagés entre les intervenants sur les marchés ;

Considérant que le rééquilibrage des tarifs du service téléphonique, nécessaire dans la perspective de l'ouverture complète du marché, ne peut s'envisager que selon des modalités supportables par l'ensemble de la population et, en particulier, par les personnes disposant des revenus les plus modestes ou résidant dans des zones défavorisées, ainsi que par les entreprises installées dans ces zones ;

Considérant qu'outre les dispositions sur l'octroi des licences figurant dans le projet de directive E 508, une proposition d'acte communautaire relative à l'attribution des licences doit être examinée au cours des prochains mois par les instances communautaires ;

Considérant que l'alliance entre France Télécom et Deutsche Telekom est essentielle pour l'avenir de ces opérateurs, qu'il y a lieu de se féliciter de sa matérialisation dans l'accord Atlas et qu'il convient de dissiper le plus rapidement possible toute incertitude quant à l'approbation définitive de cet accord par la Commission européenne ;

Considérant enfin que l'ouverture du marché communautaire à des entreprises provenant d'Etats tiers ne peut se faire que sous condition de réciprocité ;

- Estime que l'achèvement de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications doit permettre de concilier l'impératif d'amélioration de la compétitivité des entreprises avec celui du maintien d'un service public de qualité à un prix abordable ;

- Regrette l'utilisation répétée par la Commission européenne de l'article 90-3 du traité de Rome et demande au Gouvernement de tout mettre en oeuvre pour qu'une réforme de cet article intervienne lors de la révision institutionnelle de 1996, afin que les institutions disposant d'une légitimité démocratique -Parlement européen et Conseil de l'Union européenne- soient systématiquement associés au processus décisionnel ;

- Souhaite que, pour éviter toute incertitude juridique pouvant découler d'une incohérence entre les différents textes, l'adoption des projets E 508 et E 509 n'intervienne pas avant que les travaux du Conseil sur les propositions de directives d'harmonisation aient fait l'objet d'avancées significatives ;

- Affirme qu'il est indispensable que dans chaque Etat membre le service universel puisse disposer des moyens de sa mise en oeuvre, notamment au regard des exigences de l'aménagement du territoire et de la lutte contre l'exclusion ;

- Demande au Gouvernement d'agir au sein du Conseil pour que les investissements réalisés pour la construction du réseau public soient pris en compte pour le calcul du coût du service universel ;

- Soutient que le rééquilibrage des tarifs du service téléphonique en fonction des coûts doit être progressif, doit assurer le maintien du caractère abordable du prix de ce service et ne saurait, en tout état de cause, être mis en oeuvre qu'en prenant en compte les conséquences d'un tel rééquilibrage pour les ménages et sans porter atteinte à la politique d'aménagement du territoire ;

- Observe que, dans le cadre de ce rééquilibrage, il ne serait pas injustifié que des dégrèvements soient consentis à certaines catégories de la population sur le montant de leur abonnement au service téléphonique et que la charge de ces dégrèvements soit incluse dans le coût du service universel ;

- Observe également, dans la même perspective, qu'il ne serait pas injustifié, tout au moins dans un premier temps, qu'une partie des coûts fixes du réseau téléphonique local public soit à la charge des opérateurs utilisant ce réseau, dans une proportion respectueuse de l'équilibre concurrentiel et juste pour tous ;

- Attend qu'il soit confirmé que relève du principe de subsidiarité l'option ouverte par la proposition d'acte communautaire E.508, selon laquelle les nouveaux entrants sur le marché pourraient être exonérés de toute contribution au financement du service universel jusqu'à ce que leur part de marché soit significative ;

- Souligne la nécessité de définir, dans le cadre des règles relatives à l'attribution de licences, un régime transitoire permettant d'éviter, lors de l'ouverture du marché téléphonique à la concurrence, un afflux massif d'acteurs ne disposant pas d'une assise suffisante pour garantir la pérennité des contrats passés avec leur clientèle ;

- Souhaite une confirmation rapide de l'approbation provisoire récemment donnée par la Commission européenne à l'alliance stratégique entre France Télécom et Deutsche Telekom ;

- S'inquiète de l'insuffisance des propositions d'actes communautaires susvisées quant à l'exigence que l'ouverture du marché européen à des opérateurs de pays tiers soit compensée par un accès comparable et effectif aux marchés de ces pays.

TABLEAU COMPARATIF

Proposition de Résolution n° 91 (1995-1996) de M. René Tregouët

Le Sénat,

Vu les propositions d'actes communautaires E 467, E 508 et E 509,

Considérant que le marché des télécommunications en Europe sera totalement ouvert à la concurrence en 1998, sous réserve des dérogations accordées aux pays dont les réseaux sont les moins développés,

Considérant que cette ouverture est inévitable et indispensable pour faciliter l'adaptation rapide des entreprises aux évolutions technologiques ; que les opérateurs européens ne peuvent espérer jouer un rôle important sur le marché mondial que dans un environnement libéralisé ;

Considérant qu'il est essentiel de définir un cadre réglementaire cohérent avant l'ouverture complète du secteur des télécommunications ; que les décisions de libéralisation des services et infrastructures devraient relever des institutions disposant d'une légitimité démocratique ;

Considérant que la France est légitimement attachée au maintien des missions de service public actuellement assumées par France Télécom : universalité de l'offre, égalité de traitement et d'accès, adaptabilité, participation à l'effort de recherche de la nation ;

Proposition de Résolution de la Commission

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les propositions d'actes communautaires E 467, E 507, E 508 et E 509,

Considérant que dans l'Union européenne le marché des télécommunications sera totalement ouvert à la concurrence en 1998, sous réserve des dérogations accordées aux pays dont les réseaux sont les moins développés ;

Considérant que cette ouverture est inévitable, qu'elle est indispensable pour faciliter l'adaptation rapide des entreprises tant communautaires que françaises aux évolutions technologiques et que, favorisant l'accroissement de la compétitivité desdites entreprises, elle est un facteur de développement durable de l'emploi dans l'Union européenne et en France ;

Considérant que les opérateurs communautaires ne peuvent espérer jouer un rôle important sur le marché mondial que dans un environnement libéralisé, mais que les dispositions juridiques prises à cet effet par la Communauté ne sauraient conduire à remettre en cause la contribution de ces opérateurs à la cohésion sociale et à l'aménagement du territoire de leur pays d'origine ;

Considérant que la définition d'un cadre réglementaire à la fois cohérent et acceptable par tous les citoyens de l'Union européenne est indispensable avant l'ouverture complète du secteur des télécommunications et que, par conséquent, les décisions de libéralisation des services et infrastructures devraient relever des institutions disposant d'une légitimité démocratique ;

Considérant que la France est légitimement attachée au maintien des missions de service public actuellement assumées par France Télécom : universalité de l'offre, égalité de traitement et d'accès, adaptabilité, participation à l'effort de recherche de la nation ;

**Proposition de Résolution n° 91 (1995-1996)
de M. René Tregouët**

Considérant que l'ouverture des télécommunications ne peut donc se faire que dans le respect d'un service universel ambitieux, dont l'ensemble des coûts doivent être pris en considération et partagés entre les intervenants sur le marché ;

Considérant que le rééquilibrage tarifaire nécessaire dans la perspective de l'ouverture complète du marché ne peut se faire que de manière progressive ;

Considérant qu'une proposition d'acte communautaire relative à l'attribution des licences doit être examinée au cours des prochains mois par les institutions communautaires ;

Considérant que l'alliance entre France Telecom et Deutsche Telekom est essentielle pour l'avenir de ces opérateurs ;

Considérant enfin que l'ouverture du marché communautaire à des entreprises provenant d'Etats tiers ne peut se faire que s'il y a réciprocité ;

- Regrette l'utilisation répétée par la Commission européenne de l'article 90-3 du traité de Rome et demande une nouvelle fois au Gouvernement de tout mettre en oeuvre pour qu'une réforme de cet article intervienne lors de la révision institutionnelle de 1996 afin que les institutions disposant d'une légitimité démocratique - Parlement européen et Conseil de l'Union européenne - soient systématiquement associés au processus décisionnel ;

- Souligne que le recours à l'article 90-3 pour l'adoption de certains des textes nécessaires à l'achèvement de la libéralisation risque en outre de conduire à des incohérences entre les différentes directives ;

**Proposition de Résolution
de la Commission**

Considérant que l'ouverture des télécommunications ne peut donc se faire que dans le respect d'un service universel ambitieux, dont l'ensemble des coûts doivent être pris en considération et partagés entre les intervenants sur les marchés ;

Considérant que le rééquilibrage des tarifs du service téléphonique, nécessaire dans la perspective de l'ouverture complète du marché, ne peut s'envisager que selon des modalités supportables par l'ensemble de la population et, en particulier, par les personnes disposant des revenus les plus modestes ou résidant dans des zones défavorisées, ainsi que par les entreprises installées dans ces zones ;

Considérant qu'outre les dispositions sur l'octroi des licences figurant dans le projet de directive E 508, une proposition d'acte communautaire relative à l'attribution des licences doit être examinée au cours des prochains mois par les instances communautaires ;

Considérant que l'alliance entre France Télécom et Deutsche Telekom est essentielle pour l'avenir de ces opérateurs, qu'il y a lieu de se féliciter de sa matérialisation dans l'accord Atlas et qu'il convient de dissiper le plus rapidement possible toute incertitude quant à l'approbation définitive de cet accord par la Commission européenne ;

Considérant enfin que l'ouverture du marché communautaire à des entreprises provenant d'Etats tiers ne peut se faire que sous condition de réciprocité ;

- Estime que l'achèvement de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications doit permettre de concilier l'impératif d'amélioration de la compétitivité des entreprises avec celui du maintien d'un service public de qualité à un prix abordable ;

- Regrette l'utilisation répétée par la Commission européenne de l'article 90-3 du traité de Rome et demande au Gouvernement de tout mettre en oeuvre pour qu'une réforme de cet article intervienne lors de la révision institutionnelle de 1996, afin que les institutions disposant d'une légitimité démocratique - Parlement européen et Conseil de l'Union européenne - soient systématiquement associés au processus décisionnel ;

- Souhaite que, pour éviter toute incertitude juridique pouvant découler d'une incohérence entre les différents textes, l'adoption des projets E 508 et E 509 n'intervienne pas avant que les travaux du Conseil sur les propositions de directives d'harmonisation aient fait l'objet d'avancées significatives ;

**Proposition de Résolution n° 91 (1995-1996)
de M. René Tregouët**

- Souligne l'importance du service universel pour la politique d'aménagement du territoire et demande au Gouvernement d'agir au sein du Conseil pour que les investissements réalisés pour la construction du réseau public soient pris en compte pour le calcul du service universel;

- Considère que le rééquilibrage des tarifs en fonction des coûts doit être progressif et ne saurait porter atteinte à la politique d'aménagement du territoire ;

- Désapprouve l'idée exprimée dans la proposition d'acte communautaire E 508, selon laquelle les nouveaux entrants sur le marché pourraient être exonérés de toute contribution au financement du service universel jusqu'à ce que leur part de marché soit significative ;

- Souligne la nécessité de définir des règles relatives à l'attribution de licences afin d'éviter un afflux massif d'acteurs sur le marché dès son ouverture ;

- Se félicite de l'accord provisoire récemment donné par la Commission européenne à l'alliance stratégique entre France Telecom et Deutsche Telekom ; souhaite une confirmation rapide de cet accord pour éviter toute incertitude ;

**Proposition de Résolution
de la Commission**

- Affirme qu'il est indispensable que dans chaque Etat membre le service universel puisse disposer des moyens de sa mise en oeuvre, notamment au regard des exigences de l'aménagement du territoire et de la lutte contre l'exclusion ;

- Demande au Gouvernement d'agir au sein du Conseil pour que les investissements réalisés pour la construction du réseau public soient pris en compte pour le calcul du coût du service universel ;

- Soutient que le rééquilibrage des tarifs du service téléphonique en fonction des coûts doit être progressif, doit assurer le maintien du caractère abordable du prix de ce service et ne saurait, en tout état de cause, être mis en oeuvre qu'en prenant en compte les conséquences d'un tel rééquilibrage pour les ménages et sans porter atteinte à la politique d'aménagement du territoire ;

- Observe que, dans le cadre de ce rééquilibrage, il ne serait pas injustifié que des dégrèvements soient consentis à certaines catégories de la population sur le montant de leur abonnement au service téléphonique et que la charge de ces dégrèvements soit incluse dans le coût du service universel ;

- Observe également, dans la même perspective, qu'il ne serait pas injustifié, tout au moins dans un premier temps, qu'une partie des coûts fixes du réseau téléphonique local public soit à la charge des opérateurs utilisant ce réseau, dans une proportion respectueuse de l'équilibre concurrentiel et juste pour tous ;

- Attend qu'il soit confirmé que relève du principe de subsidiarité l'option ouverte par la proposition d'acte communautaire E 508, selon laquelle les nouveaux entrants sur le marché pourraient être exonérés de toute contribution au financement du service universel jusqu'à ce que leur part de marché soit significative ;

- Souligne la nécessité de définir, dans le cadre des règles relatives à l'attribution de licences, un régime transitoire permettant d'éviter, lors de l'ouverture du marché téléphonique à la concurrence, un afflux massif d'acteurs ne disposant pas d'une assise suffisante pour garantir la pérennité des contrats passés avec leur clientèle ;

- Souhaite une confirmation rapide de l'approbation provisoire récemment donnée par la Commission européenne à l'alliance stratégique entre France Télécom et Deutsche Telekom ;

**Proposition de Résolution n° 91 (1995-1996)
de M. René Tregouët**

- S'inquiète de l'insuffisance des propositions d'actes communautaires susvisées quant à l'exigence que l'ouverture du marché européen à des opérateurs de pays tiers soit compensée par un accès comparable et effectif aux marchés de ces pays.

**Proposition de Résolution
de la Commission**

- S'inquiète de l'insuffisance des propositions d'actes communautaires susvisées quant à l'exigence que l'ouverture du marché européen à des opérateurs de pays tiers soit compensée par un accès comparable et effectif aux marchés de ces pays.

