

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1995.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne (1)

sur

l'avenir des télécommunications en Europe

(propositions d'actes communautaires E-467, E-508 et E-509)

Par M. René TRÉGOUËT,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; James Bordas, Claude Estier, Pierre Fauchon, Philippe François, vice-présidents ; Nicolas About, Michel Caldaquès, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, François Lesein, Paul Loridant, Charles Metzinger, secrétaires ; Robert Badinter, Denis Badré, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, MM. Charles Descours, Ambroise Dupont, Jean François-Poncet, Yves Guéna, Christian de La Malène, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Jacques Oudin, Guy Penne, Mme Danièle Pourtaud, MM. Jacques Rocca Serra, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, André Rouvière, Jean-Pierre Tizon, René Trégouët, Marcel Vidal, Xavier de Villepin.

SOMMAIRE

	Page
INTRODUCTION	3
I. UNE NOUVELLE ÉTAPE VERS L'OUVERTURE COMPLÈTE DU MARCHÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS EN EUROPE	5
A. UNE ÉVOLUTION RAPIDE	5
1. <i>L'ouverture partielle</i>	5
2. <i>La décision de libéralisation complète</i>	7
3. <i>L'inclusion des infrastructures dans le processus d'ouverture</i>	7
B. TROIS TEXTES IMPORTANTS	9
1. <i>Le projet de directive sur les communications mobiles</i>	9
2. <i>Le projet de directive sur l'ouverture complète du marché des télécommunications à la concurrence</i>	10
3. <i>La proposition de directive relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications</i>	11
II. POUR UNE OUVERTURE DES TELECOMMUNICATIONS COHERENTE, MAÎTRISÉE ET RESPECTUEUSE D'UN SERVICE UNIVERSEL AMBITIEUX	13
A. UNE MÉTHODE CONTESTABLE	13
B. LA NECESSITE D'UN SERVICE UNIVERSEL DE QUALITE	15
1. <i>L'étendue du service universel</i>	16
2. <i>Coût et financement du service universel</i>	16
C. L'IMPORTANCE DES ALLIANCES STRATEGIQUES	20
D. LA QUESTION DE LA RECIPROCIÉTÉ	21
CONCLUSION	25
PROPOSITION DE RESOLUTION	25
EXAMEN DU RAPPORT	26

La société de l'information est en cours de réalisation. Les bouleversements technologiques intervenus au cours des dernières décennies et appelés à se poursuivre modifient en profondeur l'ensemble des sociétés, faisant évoluer à la fois notre façon de travailler, de vivre, de s'organiser et d'entrer en relations. Dans un récent ouvrage, M. Nicholas NEGROPONTE, directeur du laboratoire des medias au MIT (Massachussets Institut of Technology) a pu écrire : « *Au début du prochain millénaire, (...) votre téléphone ne sonnera plus sans réfléchir ; il recevra, triera, voire répondra à vos appels comme un valet de chambre anglais bien stylé. Les médias pourront être redéfinis par des systèmes émettant et recevant de l'information et des spectacles personnalisés. Les écoles ressembleront bientôt à des musées et à des terrains de jeux où les enfants iront glaner des idées et apprendre à vivre avec leurs congénères. La planète numérique va être grosse comme une tête d'épingle* » (1).

De fait, de nombreux bouleversements modifient d'ores et déjà la perception traditionnelle des télécommunications. Des supports tels que le câble, la voie hertzienne et les satellites peuvent désormais servir de manière de plus en plus indifférenciée à la transmission de la voix, de programmes de télévision et de radio ou de données informatiques. Progressivement vont s'effacer les frontières existant entre les télécommunications, l'audiovisuel et l'informatique.



Dans ce contexte, l'Union européenne a entrepris, à partir de 1989, une politique d'ouverture du marché des télécommunications accompagnée d'actions d'harmonisation afin de définir un cadre communautaire pour cette libéralisation. Plusieurs étapes ont marqué cette politique, qui trouvera son

(1) Nicholas NEGROPONTE, *L'homme numérique*, Robert Laffont, 1995.

aboutissement dans l'ouverture complète du secteur au 1^{er} janvier 1998. Cette ouverture est indispensable, les télécommunications se caractérisant, on l'a vu, par un changement permanent et un progrès technologique rapide. Les entreprises ne peuvent réagir rapidement aux nouveaux développements et s'y adapter que dans un environnement libre et ouvert.

La Commission européenne a récemment présenté trois textes, qui constituent une nouvelle étape vers la libéralisation complète du secteur des télécommunications. Le Sénat ne pouvait rester silencieux sur ce sujet tout à fait fondamental pour l'avenir de notre économie et de notre société, l'ouverture à la concurrence ne pouvant se faire que dans le respect d'un certain nombre de principes auxquels la France est très attachée, en particulier l'aménagement du territoire.

I. UNE NOUVELLE ÉTAPE VERS L'OUVERTURE COMPLÈTE DU MARCHÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS EN EUROPE

Les trois textes actuellement examinés par les institutions communautaires constituent un nouveau pas vers l'ouverture du marché des télécommunications en Europe, qui a débuté à la fin des années 1980.

A. UNE ÉVOLUTION RAPIDE

Le problème de l'ouverture des marchés de télécommunications s'est posé de manière plus tardive en Europe qu'aux Etats-Unis ou au Japon. Aux Etats-Unis, le monopole d'ATT a été démantelé en 1984, tandis qu'au Japon le secteur des télécommunications a été ouvert à la concurrence à partir de 1985. Seule en Europe, la Grande-Bretagne avait mis en oeuvre dès le début des années 1980 une politique de libéralisation qui a conduit à la privatisation de British Telecom.

La politique communautaire en cette matière ne s'est véritablement développée qu'avec la perspective de l'achèvement du marché intérieur.

1. L'ouverture partielle

En 1987, la Commission européenne a publié un livre vert sur le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications ; elle envisageait à ce moment une ouverture limitée du marché des télécommunications, excluant en particulier les infrastructures. En décembre 1989, le Conseil des Ministres est parvenu à un accord sur cette question, consistant à mener de front ouverture à la concurrence et harmonisation des conditions d'accès aux réseaux.

De nombreuses mesures ont alors été adoptées pour mettre en oeuvre ces orientations.

Dès 1988, la Commission européenne avait adopté une directive relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunications (1). La France avait, pour sa part, ouvert ce secteur avant même l'entrée en vigueur de la directive.

(1) Directive 88/301/CEE du 16 mai 1988

En 1990, la Commission a décidé l'ouverture à la concurrence de l'ensemble des services de télécommunications (1) à l'exception des services par satellites, de la téléphonie mobile et des services de radiomessagerie, des services de radiodiffusion et de télédiffusion destinés au grand public, enfin des services de téléphonie vocale publique. La directive concernait ainsi notamment :

- les services ayant pour objet l'accès à des bases de données ;
- les services informatiques à distance ;
- les services d'enregistrement et de retransmission de messages, par exemple le courrier électronique ;
- les services de transaction, par exemple les transactions financières, le transfert électronique de données à usage commercial, le téléachat, la téléréserve.

Parallèlement à cette ouverture, les institutions communautaires ont adopté, en 1990 également, une directive fixant en termes généraux les conditions dans lesquelles un prestataire de services peut accéder au réseau de l'opérateur public (2). Cette directive, dite ONP-cadre (open network provision ou fourniture d'un réseau ouvert) a permis de définir un certain nombre de caractéristiques communes à travers toute la Communauté pour l'accès au réseau. Sur la base de ce texte, le Conseil des ministres a adopté en juin 1992 une directive appliquant aux lignes louées le concept d'ONP (3). Ainsi, des groupes fermés d'utilisateurs peuvent louer à l'organisme de télécommunications des lignes pour leur usage interne, tout en étant autorisés à revendre les capacités restantes à d'autres utilisateurs.

En 1992 également, la Commission européenne a présenté une nouvelle proposition de directive visant à étendre le principe d'ONP à la téléphonie vocale (4) afin de permettre à des groupes fermés d'utilisateurs d'accéder au réseau de l'opérateur public pour fournir des prestations de téléphonie vocale à usage interne. Pour des raisons essentiellement institutionnelles, le Parlement européen a rejeté ce texte en juillet 1994, de sorte que la Commission a dû présenter une nouvelle proposition qui n'est pas encore définitivement adoptée.

(1) Directive 90/388/CEE/ du 28 juin 1990

(2) Directive 90/387/CEE du 28 juin 1990

(3) Directive 92/44/CEE du 5 juin 1992

(4) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'application à la téléphonie vocale des principes de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP), COM (93) 0182

2. La décision de libéralisation complète

Les directives adoptées en 1990 prévoyaient qu'un bilan de leur application serait réalisé par la Commission européenne en 1992. A l'occasion de ce réexamen, la Commission a proposé une libéralisation complète des services de télécommunications. Et le 16 juin 1993, le Conseil des Ministres a retenu le principe de cette ouverture totale pour le 1^{er} janvier 1998.

A la suite de cette décision, les mesures de libéralisation se sont poursuivies. Ainsi, en octobre 1994, après avoir publié un livre vert sur le sujet, la Commission européenne a étendu le champ d'application des directives de libéralisation aux équipements de stations terrestres de satellites et aux services de communications par satellite (1).

3. L'inclusion des infrastructures dans le processus d'ouverture

A l'origine, la libéralisation des infrastructures n'était pas envisagée par les institutions communautaires. Mais les bouleversements technologiques ont conduit à une accélération du processus. Ainsi, en mai 1994, chargé d'un rapport sur la société de l'information, un groupe de hautes personnalités présidé par le commissaire Martin Bangemann, a présenté un certain nombre de recommandations au Conseil européen (2), la première d'entre elles invitant les Etats membres à « *accélérer le processus actuel de libéralisation du secteur des télécommunications : en ouvrant à la concurrence les infrastructures et les services qui font encore l'objet d'un monopole ; en supprimant les obligations non commerciales d'ordre politique et les contraintes budgétaires imposées aux opérateurs de télécommunications ; en fixant des échéances et des délais précis pour la mise en oeuvre des mesures pratiques allant dans ce sens* ».

En octobre 1994, la Commission a publié un livre vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble (3). Dans ce document, elle insistait sur l'extrême importance des infrastructures de télécommunications : *Les infrastructures de télécommunications formeront la base fondamentale sur laquelle reposeront la société et l'économie européenne au cours des décennies à venir. Ces infrastructures, qui entraîneront d'immenses flux d'informations en Europe,*

(1) Directive 94/46/CEE du 13 octobre 1994

(2) « L'Europe et la société de l'information », recommandations au Conseil européen, 26 mai 1994

(3) Livre vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble, 25 octobre 1994. COM (94) 440 final.

de façon libre et rapide, conjugués avec les nouveaux services et applications conçus spécialement pour les besoins des utilisateurs, constitueront la colonne vertébrale de la société de l'information européenne ».

La Commission faisait valoir que les tarifs trop élevés et le manque d'infrastructures de base nécessaires à l'exploitation et à la fourniture des services libéralisés avaient entravé le développement des réseaux d'entreprise à haut débit en Europe, la téléconsultation des bases de données par les entreprises et les utilisateurs privés et le déploiement des services novateurs (opérations bancaires à domicile, enseignement à distance). La Commission estimait également que, du fait des évolutions technologiques, la distinction réglementaire traditionnellement opérée entre les services et les infrastructures nécessaires à leur prestation devenait de plus en plus artificielle dans le contexte d'un environnement de télécommunications diversifié et libéralisé.

En décembre 1994, sur la base du livre vert présenté par la Commission, le Conseil des Ministres a adopté une résolution retenant le principe de la **libéralisation de la fourniture d'infrastructures des télécommunications au 1^{er} janvier 1998**. Il a toutefois décidé, comme il l'avait fait lors de la décision de libéralisation de l'ensemble des services en 1998, d'accorder un délai supplémentaire, d'une part aux pays dont les réseaux sont peu développés (cinq ans), d'autre part aux pays ayant un très petit réseau (deux ans). Dans la même résolution, il a invité la Commission européenne à proposer les modifications du cadre réglementaire nécessaires pour mettre en oeuvre cette décision.

A la suite de cette résolution du Conseil, la Commission européenne a adopté le 18 octobre 1995 une directive ouvrant les réseaux de télévision par câble aux services de télécommunications libéralisés.

*

Le chemin parcouru depuis 1989 est donc considérable et conduira à l'ouverture totale de l'ensemble du secteur des télécommunications en 1998.

Il est maintenant essentiel que l'Europe se prépare à cette ouverture, qui doit être maîtrisée et encadrée par un certain nombre de règles communes. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les trois textes soumis récemment au Sénat au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

B. TROIS TEXTES IMPORTANTS

Trois projets de textes visant à compléter le cadre réglementaire nécessaire dans la perspective de l'ouverture du secteur des télécommunications ont été présentés par la Commission européenne :

. un projet de directive sur les communications mobiles et personnelles (E 509) ;

. un projet de directive sur la libéralisation totale de l'infrastructure et des services de télécommunications (E 508) ;

. une proposition de directive relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications (E 467).

Par ailleurs, le 15 novembre dernier, la Commission a présenté deux nouvelles propositions de directives, l'une relative à un cadre commun pour l'octroi d'autorisations générales et de licences, l'autre visant à mettre à jour les textes sur la fourniture d'un réseau ouvert (ONP). Le porte-parole de la Commission a, à cette occasion, annoncé qu'il s'agissait des derniers textes nécessaires pour compléter le cadre réglementaire qui accompagnera la libéralisation du secteur au 1^{er} janvier 1998. Ces textes n'ont naturellement pas encore été soumis au Sénat.

Les trois propositions soumises au Sénat au titre de l'article 88-4 méritent un examen détaillé.

1. Le projet de directive sur les communications mobiles

Ce texte vise à généraliser la concurrence dans le secteur des télécommunications mobiles et personnelles, qui est potentiellement le plus dynamique marché des télécommunications. En France, où ce secteur est déjà ouvert à la concurrence, on a pu observer une croissance rapide du nombre d'abonnés aux services mobiles depuis trois ans. On compte actuellement plus d'un million d'abonnés à ces services dont plus de 70 % aux services GSM (Global System for Mobile communications) offerts par France Telecom et la SFR. Les 30% restants utilisent les services analogiques tels Radiocom 2000.

Le projet de directive prévoit la levée de tous les obstacles à la fourniture de services de communications mobiles. Il permettra également aux opérateurs d'établir leurs propres réseaux d'infrastructures et d'utiliser les infrastructures alternatives existantes sans devoir passer par les infrastructures des principaux opérateurs déjà installés (les infrastructures alternatives sont

par exemple les réseaux mis en place par les compagnies d'électricité et de chemin de fer ou les sociétés d'autoroutes).

Enfin, ce texte vise également à supprimer les restrictions à l'interconnexion directe entre les systèmes de communications mobiles à l'intérieur d'un même Etat membre ou entre des Etats membres différents. Pour justifier cette mesure, la Commission fait notamment valoir que cette interconnexion directe est souvent restreinte dans les licences adoptées par de nombreux Etats membres, de sorte que les opérateurs mobiles de ces Etats ne peuvent se connecter à d'autres opérateurs mobiles que par l'intermédiaire du réseau fixe de l'opérateur de télécommunications, ce qui provoque des coûts supplémentaires. Le texte impose parallèlement aux Etats de garantir la possibilité d'interconnecter les systèmes publics de communications mobiles avec le réseau public de télécommunications des opérateurs.

2. Le projet de directive sur l'ouverture complète du marché des télécommunications à la concurrence

Ce texte prévoit la libéralisation de tous les services et infrastructures de télécommunications, y compris la téléphonie vocale publique au 1er janvier 1998. La Commission européenne indique notamment que le secteur de la téléphonie vocale avait été exclu, en 1990, de l'ouverture à la concurrence dans la mesure où sa libéralisation, à cette époque, aurait pu empêcher les organismes de télécommunications 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.

La Commission fait valoir qu'il existe des moyens moins restrictifs que l'octroi de droits exclusifs ou spéciaux pour assurer cette tâche d'intérêt économique général et estime que le rééquilibrage des tarifs en fonction des coûts intervenu au cours des dernières années permet cette libéralisation.

Ce projet contient également des dispositions relatives à l'octroi de licences, à l'interconnexion et au service universel, notamment en ce qui concerne son financement. Ces dispositions posent des problèmes importants sur lesquels nous reviendrons.

Enfin, le texte de la Commission prévoit la suppression de tous les droits exclusifs pour la fourniture d'annuaires téléphoniques.

3. La proposition de directive relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications

Ce texte a pour objectifs d'assurer la liberté d'accès aux réseaux et services et de garantir les droits des acteurs présents sur le marché d'obtenir l'interconnexion avec les réseaux et services d'autres acteurs lorsque cela se justifie.

La Commission européenne propose que ce cadre d'interconnexion repose sur les éléments suivants :

- application des principes de transparence, d'objectivité et de non-discrimination en matière de fourniture d'un réseau ouvert, conformément au principe de proportionnalité ;

- priorité accordée aux négociations commerciales entre les parties qui se connectent, sous réserve de certaines conditions qui doivent être fixées a priori par les autorités réglementaires nationales de télécommunications ;

- responsabilités précises des autorités réglementaires nationales, conformément au principe de subsidiarité et mécanismes de règlement des conflits.

Le texte contient également un certain nombre de dispositions sur les mécanismes que les Etats membres peuvent appliquer pour faire partager les charges liées à la fourniture du service universel. A cet égard deux possibilités sont envisagées : les acteurs pourront assumer directement une part des obligations de service universel ou apporter une contribution financière adéquate. C'est ce qu'on appelle parfois le principe du « pay or play ».

En outre, la proposition de directive prévoit que les organismes à intégration verticale présents sur le marché ou disposant de droits spéciaux ou exclusifs dans des secteurs autres que les télécommunications devront respecter une exigence de séparation comptable, de façon à éviter des financements croisés d'une activité au profit d'une autre.

On le voit, ces trois textes présentent une grande importance dans l'élaboration du cadre qui s'appliquera aux télécommunications libéralisées. Or, si bon nombre d'orientations contenues dans ces projets sont tout à fait positives et visent à mettre en oeuvre des décisions précédemment prises par le Conseil des Ministres, **certaines dispositions ne peuvent que susciter l'inquiétude**. L'ouverture des télécommunications ne peut se faire que dans le respect d'un certain nombre de principes qui ne paraissent pas pleinement garantis dans les projets actuels.

II. POUR UNE OUVERTURE DES TELECOMMUNICATIONS COHERENTE, MAÎTRISÉE ET RESPECTUEUSE D'UN SERVICE UNIVERSEL AMBITIEUX

Les deux dernières années qui séparent l'Union européenne de la libéralisation complète des télécommunications doivent permettre de mettre en place un cadre réglementaire prenant en compte un certain nombre de nécessités, qui concernent notamment le service universel, l'importance d'alliances stratégiques dans un environnement libéralisé, l'impératif d'une réciprocité en ce qui concerne l'ouverture du marché européen aux entreprises d'Etats tiers. Dans ces domaines, les projets actuellement en discussion n'apportent pas pleinement satisfaction. En outre, la forme choisie par la Commission européenne pour l'élaboration de ce futur cadre réglementaire est très contestable.

A. UNE MÉTHODE CONTESTABLE

La manière dont la Commission européenne a choisi de procéder afin de parachever le cadre dans lequel s'opérera l'ouverture complète du secteur des télécommunications apparaît critiquable à deux titres. D'une part, la Commission a décidé d'utiliser à nouveau l'article 90-3 du traité de Rome comme base juridique des deux textes sur la libéralisation complète et la libéralisation des communications mobiles, d'autre part la dispersion de certaines notions à l'intérieur de textes différents conduit parfois à des incohérences.

- Depuis qu'a débuté la politique d'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications, la Commission européenne a pris l'habitude de libéraliser des pans entiers de ce secteur en utilisant l'article 90-3 du traité de Rome.

Cet article, tel qu'il est interprété par la Cour de justice des Communautés européennes, permet à la Commission de prendre *seule* des directives visant à l'application des règles de concurrence auxquelles sont soumises les entreprises titulaires de droits spéciaux ou exclusifs en vertu du traité. Ainsi, 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.

Certes, lors des dernières utilisations de cet article, la Commission européenne a accepté de consulter le Parlement européen et le Conseil sur les textes concernés, mais sans que l'avis de ces institutions ne la lie d'une quelconque manière.

C'est sur la base de l'article 90-3 que la Commission a adopté en 1988 la directive sur les marchés de terminaux de télécommunications, en 1990 la directive sur les services de télécommunications, en 1994 la directive sur les communications par satellites et en 1995 la directive sur l'ouverture des réseaux câblés de télévision. C'est sur cette base également qu'elle se propose d'adopter les deux textes relatifs à l'ouverture complète du marché des télécommunications à la concurrence et aux communications mobiles et personnelles.

Cette situation ne peut être acceptée. Les télécommunications constituent un secteur fondamental de l'économie, et chacune des mesures conduisant à son ouverture à la concurrence doit faire l'objet d'un examen approfondi par les institutions communautaires et être adoptée par les institutions détentrices d'une légitimité démocratique que sont le Parlement européen et le Conseil des Ministres.

Par ailleurs, si l'on continue à accepter l'attitude de la Commission en cette matière, on peut craindre qu'elle utilise l'article 90-3 pour prendre des textes qui posent de graves problèmes au fond. C'est ainsi qu'elle envisage de décider seule en 1998 de la libéralisation de secteurs très importants du marché postal (publipostage, courrier transfrontalier).

La Délégation du Sénat pour l'Union européenne a protesté à plusieurs reprises contre l'utilisation de cette procédure. En mars dernier, sur proposition de nos collègues Christian de La Malène et Jacques Oudin (1), le Sénat a 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 ».

• Dans l'attente de la Conférence intergouvernementale, nous ne pouvons que protester une nouvelle fois contre l'utilisation de cet article qui, indépendamment de son caractère non démocratique, conduit à des incohérences dans l'établissement du cadre réglementaire. En effet, les

(1) Proposition de résolution 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 (n° E 385), n° 236 (deuxième session extraordinaire de 1994-1995).

directives présentées sur la base de l'article 90-3, que la Commission souhaite adopter avant la fin de l'année, contiennent des dispositions relatives à l'interconnexion, alors même que les institutions communautaires examinent une proposition de directive spécifiquement consacrée à ce thème et qui fera l'objet de négociations approfondies tout au long de l'année 1996 !

L'adoption de textes portant sur les mêmes matières selon des rythmes et des procédures différentes crée un risque non négligeable d'incohérence. C'est ce qu'a noté la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications dans l'avis qu'elle a rendu le 25 octobre 1995 sur le projet de directive relatif aux communications mobiles et personnelles : « (...) *l'éparpillement des thèmes concernant le secteur des télécommunications dans différentes directives, dont l'adoption se fait à des rythmes différents, nuit à la cohérence de la réglementation* ».

Ainsi, par exemple, à propos de l'interconnexion, le projet de directive sur les communications mobiles et personnelles impose aux États membres de définir dans les licences un nombre minimal de points d'interconnexion au réseau public fixe, tandis que la proposition de directive spécifiquement consacrée à l'interconnexion insiste sur la priorité à la libre négociation commerciale des accords d'interconnexion.

Il aurait été préférable d'éviter la dispersion de certains thèmes dans plusieurs directives ; il est, en tout état de cause, indispensable que tout risque d'incohérence soit écarté avant l'adoption des différents textes.

B. LA NECESSITE D'UN SERVICE UNIVERSEL DE QUALITE

1. L'étendue du service universel

En France, un certain nombre d'obligations sont dévolues à France Telecom au titre des missions de service public :

- l'universalité de l'offre, c'est-à-dire l'accès de chaque abonné au service ;
- l'égalité de traitement et d'accès, dans des conditions raisonnables. Cette obligation, qui se traduit par la péréquation tarifaire, participe de la politique d'aménagement du territoire ;
- l'adaptabilité ;

- la participation à l'effort de recherche de la Nation ; le contrat de plan entre l'Etat et France telecom pour la période 1995-1998 prévoit ainsi que l'entreprise consacra à la recherche et au développement un budget équivalent à 4 % au moins de son chiffre d'affaires. Les axes principaux de cette politique de recherche, définis par le contrat de plan, seront les suivants : le développement des systèmes d'information, les architectures de réseaux, les services à haut débit, les services associés à la transmission numérique d'images, les services multimédia... Cette mission de recherche est tout à fait fondamentale dans le contexte de l'émergence de la société de l'information, qui se caractérise par des évolutions technologiques extrêmement rapides.

Pour l'avenir, il est indispensable que ces missions continuent à être exercées dans des conditions satisfaisantes ; pour des raisons sociales et des raisons tenant à la politique d'aménagement du territoire. Dans son livre vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble, la Commission européenne a reconnu que la société de l'information représentait pour l'Union un défi social majeur *« en ce qu'il s'agit d'éviter la constitution d'une société duale, opposant nantis à démunis, dans laquelle seule une partie de la population aurait accès aux nouvelles technologies, pourrait les utiliser aisément et en profiterait pleinement »*. **Il est donc important que la notion de service universel évoquée dans les textes communautaires soit ambitieuse et susceptible d'évoluer en se renforçant, compte tenu des évolutions technologiques futures.**

La politique d'aménagement du territoire, pour sa part, est évidemment plus chère à la France qu'à nombre de ses partenaires. Il est clair que ce problème ne se pose pas dans les mêmes termes dans notre pays et aux Pays-Bas. Il est absolument nécessaire d'assurer l'accès de l'ensemble des citoyens, quelle que soit leur localisation géographique, au service téléphonique de base, à des tarifs raisonnables.

Sur ce point, M. François FILLON, ministre délégué chargé de la Poste, des Télécommunications et de l'Espace, a pris un certain nombre d'engagements dont on ne peut que se féliciter : *« (...) Nous souhaitons que la subsidiarité puisse jouer en fonction d'une spécificité nationale. Il y a des exigences en matière de service public qui ne sont pas les mêmes d'un Etat à l'autre, il y a des impératifs d'aménagement du territoire qui ne se posent pas, par exemple, de la même façon en Allemagne et en France, y compris sur la question du financement. Les opérateurs qui auront une licence devront contribuer au service public selon des modalités à définir.*

Le risque que nous courons, c'est de voir arriver des entreprises qui prennent uniquement les parts de marché qui les intéressent et qui laissent

l'opérateur principal en situation de difficulté sur le service public, ne lui permettant pas de s'adapter technologiquement et financièrement au régime de concurrence. Cette dernière n'est pas forcément l'ennemie -au contraire- du service public » (1).

Dans une résolution du 7 février 1994, le Conseil de l'Union européenne a posé un certain nombre de principes à propos du service universel :

« Le Conseil reconnaît :

- 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 nécessaire 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 (...) ».*

Les textes présentés par la Commission européenne contiennent un certain nombre de dispositions relatives au service universel. Ainsi, l'annexe III de la proposition de directive relative à l'interconnexion définit les obligations de service universel comme *« les obligations qu'un Etat membre impose à un organisme en ce qui concerne la fourniture d'un service sur l'ensemble d'un territoire géographique donné, et qui concernent notamment -si nécessaire- la moyenne géographique des prix pour la fourniture de ce service ».*

La notion de service universel est donc prise en compte par les institutions communautaires. Il est clair que cette définition n'inclut pas les activités de recherche ou de formation traditionnellement attribuées à France Telecom. Il faudra donc trouver de nouvelles solutions pour que ces missions puissent continuer à être exercées. On peut regretter que le service universel

(1) *Les Échos*, 13 juin 1995.

et les modalités de son financement n'aient pas faits l'objet d'un texte spécifique.

2. Coût et financement du service universel

En fait, 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. Or, à cet égard, les textes présentés par la Commission européenne présentent un certain nombre de risques non négligeables.

En effet, la Commission semble avoir une vision très restrictive du calcul du coût des obligations de service universel. Dans le sixième considérant de la proposition de directive relative à l'interconnexion, elle 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 tend à ignorer les investissements qui ont été effectués pour la construction du réseau.**

Parallèlement, dans le projet de directive relatif à l'ouverture complète du marché des télécommunications, la Commission invite les Etats à poursuivre la politique de rééquilibrage des tarifs en fonction des coûts et semble attendre un rééquilibrage complet avant 1998. Elle indique notamment que *« les Etats 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 »*.

En 1994, pour se préparer à la libéralisation complète des services de télécommunications, France Telecom a entrepris une réforme ambitieuse. La tarification est désormais fondée sur des zones tarifaires glissantes, les zones locales élargies, qui se sont substituées aux anciennes circonscriptions tarifaires. La taille des zones locales élargies est variable, mais toutes comprennent plus de 150.000 abonnés. Par ailleurs, la cadence de l'impulsion téléphonique pour une communication locale est passée de 6 à 3 minutes aux heures de plein tarif et celle des communications nationales de 17 à 19 secondes. Enfin, le tarif de l'abonnement a également été modifié puisqu'un tarif unique, fixé à 45 francs, a remplacé les trois tarifs antérieurs (39, 33 et 28 francs).

Cette réforme a permis à France Telecom de rapprocher ses tarifs des coûts réels. Cette politique doit naturellement être poursuivie. Cependant, les exigences posées par le projet de directive pourraient conduire à un réajustement très brutal pour les consommateurs. Il faut savoir qu'une partie importante des coûts fixes du réseau local n'est pas prise en charge par l'abonnement à France Telecom. Actuellement, le niveau de l'abonnement de France Telecom est un des plus bas d'Europe ; ainsi l'abonnement allemand s'élève à 83 francs par mois et l'abonnement anglais à 66 francs. L'équilibre financier de l'opérateur est assuré par des transferts financiers massifs en provenance notamment des communications interurbaines. Dans un environnement libéralisé, la nécessité de financer les coûts fixes du réseau conduira nécessairement à de nouveaux rééquilibres tarifaires. Il convient que ces réajustements soient progressifs. En outre, il ne paraît pas injuste que les opérateurs qui utiliseront le réseau local contribuent eux aussi à la prise en charge des coûts fixes.

L'affirmation du principe de l'existence d'un service universel ne suffit pas à en faire une réalité. Un rééquilibrage brutal des tarifs ne pourrait se faire qu'au détriment des populations les plus défavorisées, ce qui ne peut être accepté. La politique de rapprochement des tarifs et des coûts doit naturellement être progressive.

Par ailleurs, dans son projet de directive sur l'ouverture complète à la concurrence des télécommunications, la Commission, dont on sait l'importance qu'elle attache à la libre concurrence, tient, à propos du financement du service universel, un raisonnement qui ne peut être suivi. Elle estime en effet, et on ne peut que l'approuver, que la méthode de répartition du financement du service universel entre opérateurs doit être fondée sur des critères objectifs et non discriminatoires. Mais elle ajoute de manière surprenante que conformément au principe de proportionnalité *« il pourrait être justifié d'exempter les nouveaux entrants dont la présence dans le marché n'est pas encore significative »*.

Il paraît difficilement acceptable que de nouveaux opérateurs puissent concurrencer les opérateurs existants sans assumer les frais afférents au service universel, jusqu'à ce que leur part du marché soit « significative », notion qui mériterait par ailleurs de plus amples précisions.

On voit donc qu'il convient d'être très vigilant. Il ne s'agit pas de défendre un monopole mais des missions fondamentales pour l'irrigation complète de notre territoire par les services de télécommunications, missions qui ont un coût et qui doivent être financées par l'ensemble des acteurs présents sur le marché.

C. L'IMPORTANCE DES ALLIANCES STRATEGIQUES

Dans le futur environnement libéralisé, il sera essentiel pour les opérateurs d'être en mesure d'offrir la gamme la plus large possible de services à l'échelle mondiale. C'est pourquoi on observe depuis quelques années la multiplication des alliances, entre opérateurs, mais également entre opérateurs et sociétés informatiques.

Ainsi ATT s'est associé, au sein d'Uniworld, avec Unisource, société formée par trois opérateurs européens (PTT Nederlands, SwissPTT et Telia (Suède) qui possèdent chacun un tiers du capital) ; Unisource est en outre alliée à Telefonica (Espagne).

Par ailleurs, ATT s'est associé, au sein de World Partners, à KDD (Kokusai Denshin Derrwa - Japon), Korea Telecom, Hong Kong Telecom, Singapore Telecom et Telecom New Zealand. Unisource est également partie à cette alliance. De son côté, BT s'est allié à MCI par l'achat de 20 % du capital de MCI et la création d'une filiale commune, Concert, qui s'est alliée elle-même à TeleNor, Tele Danmark et TeleFinland.

Dans ce contexte, l'alliance entre France Telecom et Deutsche Telekom présente une importance capitale pour l'avenir de ces deux opérateurs. Deutsche Telekom et France Telecom ont créé une filiale commune, Atlas, qui elle-même doit s'unir à l'américain Sprint dans une filiale commune, Phoenix. L'entité opérationnelle de Phoenix couvrant le monde hors Etats-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. Il est en outre prévu l'acquisition par Deutsche Telekom et France Telecom de 20 % du capital de Sprint en deux temps.

L'objet de l'accord est de mettre en place un réseau commun transeuropéen, puis mondial, qui permettra aux industriels de ne s'adresser qu'à un seul fournisseur quelle que soit la destination souhaitée.

La Commission européenne a exprimé des craintes relatives aux conséquences de cette alliance en termes de concurrence. Le 18 octobre 1995, elle a cependant donné son accord de principe à cette alliance moyennant un certain nombre de conditions. Elle a notamment demandé aux autorités françaises et allemandes d'anticiper la libéralisation des infrastructures alternatives, afin que les concurrents puissent avoir accès à des capacités de transmission ne relevant pas d'Atlas. En principe, cette libéralisation devrait intervenir le 1^{er} juillet 1996. La France a d'ailleurs déjà entamé cette évolution, en ce qui concerne le réseau de la SNCF. Il est maintenant

essentiel que cette alliance reçoive rapidement un accord définitif afin d'éviter toute incertitude.

Cette stratégie des alliances internationales pose naturellement la question du statut des opérateurs. Certes, le statut actuel de France Telecom ne s'est pas opposé aux récents accords avec Deutsche Telekom et Sprint mais fait obstacle à la mise en oeuvre de participations croisées qui pourraient, dans le futur, permettre un renforcement des alliances. Beaucoup d'opérateurs européens se sont engagés dans la voie d'une ouverture de capital, au moins partielle : BT est aujourd'hui une société intégralement privée, la part de l'Etat dans l'opérateur espagnol, Telefonica, est minoritaire, l'Etat belge devrait ouvrir le capital de Belgacom dans une proportion de 49%. Les pays du nord de l'Europe se sont également engagés dans ce mouvement. Ainsi, le capital de l'opérateur danois (TeleDanmark) a été ouvert à hauteur de 48% en 1994, tandis que l'ouverture du capital de l'opérateur suédois (Telia) est prévue pour 1996. Surtout, Deutsche Telekom a annoncé la mise en route de la première étape de sa privatisation pour le milieu de l'année 1996, les deux dernières étapes étant prévues pour 1998 et 1999. La France sera appelée à prendre des décisions dans ce domaine lors de la définition du futur cadre réglementaire des télécommunications en 1996 (1).

D. LA QUESTION DE LA RECIPROCITE

La préparation de l'ouverture complète du marché des télécommunications en Europe implique que des solutions soient définies en ce qui concerne les relations avec les pays tiers. Il est important que, dans le cadre de l'ouverture du marché européen, les entreprises européennes puissent obtenir un accès comparable et effectif aux marchés des pays tiers.

A cet égard, les textes présentés par la Commission européenne semblent insuffisants. En effet, les deux projets de directives relatifs à l'ouverture complète à la concurrence et aux communications mobiles n'évoquent pas ce problème, sinon dans un considérant presque identique dans les deux textes : *« considérant 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 Etats membres un traitement équivalent dans les pays tiers »*.

(1) Le présent rapport n'a pas pour objet de définir des orientations concernant le futur cadre réglementaire français. En effet, le Sénat aura l'occasion d'intervenir sur ce sujet au début de l'année 1996. M. Gérard Larcher a été chargé, le 8 novembre 1995, par la commission des affaires économiques et du Plan d'un rapport d'information sur les défis lancés à France Telecom et les réponses à y apporter.

Comme l'a demandé la commission supérieure du service public des postes et télécommunications à propos du projet de directive sur les communications mobiles, il est nécessaire que, lors de l'octroi de licences à des opérateurs originaires de pays tiers ou d'Etats 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 Etats membres un traitement équivalent dans ces pays.

La proposition de directive sur l'interconnexion va un peu plus loin que les autres textes, dans la mesure où ce problème est évoqué dans le corps même de la proposition. L'article 20 § 2 prévoit en effet 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 »*.

On ne peut que se féliciter de l'existence d'une telle disposition ; on peut toutefois se demander si ce texte n'est pas trop général, et s'il ne serait pas préférable d'envisager que les obligations des Etats membres puissent être suspendues à l'égard des pays tiers n'accordant pas de réciprocité jusqu'à un éventuel accord.

Dans son livre vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble (1), la Commission européenne reconnaissait l'importance d'un tel dispositif : *« Jusqu'à ce que les résultats des négociations OMC/GATS soient devenus plus clairs, il est important que l'Union conserve son droit de maintenir des conditions équivalentes à celles prévalant dans les marchés des pays tiers en matière d'accès au marché ou d'octroi de licences pour les citoyens de pays extérieurs à l'Union européenne ou à l'EEE ou les sociétés contrôlées par ces personnes. Ces conditions seraient imposées dans le but de promouvoir par le biais de négociations l'ouverture des marchés des pays tiers en faveur des opérateurs de réseaux et des prestataires de services européens »*.

Lors de la signature des accords de l'Uruguay Round, les services de télécommunications à valeur ajoutée (par exemple la messagerie électronique et vocale, la consultation de bases de données) ont été libéralisés dans le cadre de l'accord GATS (accord sur les services).

Actuellement, les négociations se poursuivent en ce qui concerne les télécommunications de base. Un accord sur ces services essentiels ne saurait

(1) Partie II, 25 janvier 1995, Com (94) 682 final, p. 101.

intervenir que si les offres des parties aux négociations sont comparables et équilibrées. Dans l'attente d'un tel accord, il est nécessaire que des mécanismes permettent de soumettre l'ouverture du marché européen à des pays tiers à une condition de réciprocité.

CONCLUSION

Après avoir examiné le présent rapport, la Délégation a approuvé le dépôt, par votre rapporteur, d'une proposition de résolution dont le texte est le suivant :

PROPOSITION DE RESOLUTION

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 ;

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 ;
- 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 ;
- 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.

EXAMEN DU RAPPORT

La Délégation a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du 22 novembre 1995.

M. René Trégouët, rapporteur, a tout d'abord indiqué que, parmi les grands défis auxquels devrait faire face l'Europe dans les années à venir, figurait la libéralisation complète du secteur des télécommunications.

Il a rappelé que l'économie se trouvait bouleversée par l'émergence de la société de l'information. L'économie de demain reposera sur l'immatériel, sur le transport et la transformation du signal, sur le savoir. On assiste d'ores et déjà à la rencontre de trois mondes auparavant distincts : l'informatique, les télécommunications et l'image. Les années à venir se caractériseront par la transformation du savoir à une vitesse de plus en plus grande. Ainsi, aujourd'hui, pour transmettre un film standard en haute définition d'une durée d'une heure trente, 22 minutes sont nécessaires. Dans moins de cinq ans, ces images pourront être transférées en 10 secondes.

Dans ces conditions, le seul marché à dimension humaine sera celui de la téléphonie vocale, les bouleversements technologiques ne pouvant avoir sur ce marché qu'une influence moindre. De grandes batailles se préparent actuellement dans le monde des télécommunications, par l'intermédiaire des réseaux terrestres, mais aussi des réseaux satellitaires. Les accords se multiplient entre opérateurs de télécommunications, sociétés d'informatique et entreprises de l'audiovisuel.

M. René Trégouët, rapporteur, a ensuite indiqué que la politique communautaire en cette matière avait débuté en 1989 avec la mise en oeuvre d'une stratégie fondée à la fois sur la libéralisation et l'harmonisation. En 1993, le Conseil des ministres de l'Union a décidé la libéralisation de l'ensemble des services de télécommunications au 1er janvier 1998. Enfin, en 1994, le Conseil a décidé l'ouverture complète des infrastructures, également au 1er janvier 1998.

Le rapporteur, soulignant la proximité de la prochaine libéralisation, a indiqué que la Commission européenne avait proposé trois textes afin de préparer la libéralisation et le cadre réglementaire nécessaire à sa mise en oeuvre :

- un projet de directive sur les communications mobiles et personnelles (E-509), qui prévoit la levée de tous les obstacles à la fourniture de services de communications mobiles et permettra aux opérateurs d'établir leurs propres réseaux d'infrastructures et d'utiliser les infrastructures alternatives ;

- un projet de directive sur l'ouverture complète du marché des télécommunications à la concurrence (E-508), qui prévoit la libéralisation de tous les services et infrastructures de télécommunications, y compris la téléphonie vocale publique au 1er janvier 1998 ;

- une proposition de directive relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications (E-467), qui doit permettre d'assurer la liberté d'accès aux réseaux et services et de garantir les droits des acteurs présents sur le marché d'obtenir l'interconnexion avec les réseaux et services d'autres acteurs.

M. René Trégouët, rapporteur, a estimé nécessaire que le Sénat puisse faire entendre sa voix sur ce sujet, compte tenu de l'importance de ces textes. Il a fait valoir que ces projets posaient des problèmes tenant à la fois à la procédure et au fond.

- En ce qui concerne la procédure, deux des textes présentés par la Commission européenne sont basés sur l'article 90-3 du Traité de Rome, ce qui signifie que la Commission européenne les adoptera seule, le Parlement européen et le Conseil des ministres n'étant que consultés. Cette procédure est très critiquable, dans la mesure où il n'est pas normal que la Commission puisse adopter seule des textes très importants qui ouvrent à la concurrence des secteurs entiers de l'économie. La délégation et le Sénat lui-même ont déjà protesté contre l'utilisation de cette procédure et ont demandé que l'article 90-3 soit modifié à l'occasion de la Conférence intergouvernementale de 1996 en sorte que la Commission ne puisse plus prendre de telles initiatives sans intervention des institutions disposant d'une légitimité démocratique.

En outre, l'utilisation de cet article risque en l'occurrence de conduire à des incohérences. En effet, le texte sur la libéralisation complète, qui contient des dispositions sur l'interconnexion, risque d'être adopté avant la fin de l'année par la Commission européenne, alors que la proposition de directive spécifiquement consacrée à l'interconnexion fera l'objet de débats approfondis tout au long de l'année 1996.

- Sur le fond, le principal problème est celui du service universel. Pour des raisons sociales et des raisons tenant à l'aménagement du territoire, la France est très attachée aux missions de service public confiées à France

Telecom. Compte tenu de la place de plus en plus importante de l'immatériel dans l'économie, la remise en cause de l'accès de tous les citoyens, quelle que soit leur localisation géographique, au service de base de télécommunication aurait des conséquences dramatiques. De plus, la définition du service universel proposée par la Commission européenne ne prend pas en compte certaines missions actuellement assurées par France Telecom comme la politique de recherche, qui a démontré son efficacité. De nouvelles solutions devront donc être trouvées.

Mais la difficulté principale posée par les projets de la Commission européenne est celle du calcul des coûts du service universel. La Commission propose que ces coûts n'intègrent pas les investissements qui ont été effectués pour la construction du réseau. Elle semble en outre attendre un rééquilibrage très rapide des tarifs en fonction des coûts. Or, actuellement, en France, les coûts fixes du réseau local ne sont pas totalement pris en charge par l'abonnement à France Telecom. L'entreprise a mis en oeuvre depuis 1994 une politique de rééquilibrage tarifaire qui doit se poursuivre, mais qui ne peut être que progressive. De plus, il serait normal que les nouveaux entrants sur le marché des télécommunications prennent en charge une partie des coûts fixes du réseau local.

On ne peut donc accepter certaines dispositions des textes présentés par la Commission européenne qui, non seulement n'envisagent pas de participation des nouveaux entrants aux coûts fixes, mais suggèrent même que ces nouveaux entrants soient exonérés de toute contribution au financement du service universel jusqu'à ce qu'ils aient atteint une part significative du marché. Ces dispositions ne peuvent être acceptées.

Par ailleurs, la perspective de la libéralisation complète des télécommunications conduit à la nécessité pour les opérateurs de mettre en oeuvre des alliances aux niveaux européen et mondial. Dans ce contexte, l'alliance entre France Telecom et Deutsche Telekom revêt une importance capitale. La Commission européenne a donné un accord provisoire et sous conditions à cette alliance ; il faut maintenant que cette alliance reçoive rapidement un accord définitif.

Ces alliances conduisent naturellement à s'interroger sur le statut des opérateurs. La plupart des opérateurs européens se sont engagés dans la voie d'une ouverture de leur capital. Ce problème fera l'objet d'études approfondies de la part de la commission des affaires économiques et du plan du Sénat, mais il paraît clair que la France ne pourra ignorer cette question.

Enfin, les textes présentés par la Commission européenne posent le problème de la réciprocité. L'ouverture du marché européen aux entreprises

de pays tiers n'est possible que si les entreprises européennes obtiennent un accès comparable et effectif aux marchés des pays tiers. Or, les projets de la Commission européenne sont insuffisants sur ce sujet. Il est important que les opérateurs européens bénéficient des mêmes facilités que leurs concurrents américains ou asiatiques dans un environnement libéralisé.

Concluant son propos, **M. René Trégouët**, rapporteur, a souligné l'importance considérable de ces textes, qui définissent le futur cadre dans lequel s'exercera la concurrence. Il a proposé à la délégation le dépôt d'une proposition de résolution dont il a présenté les différents éléments ; il a en outre souhaité que le président de la délégation demande un report de l'examen de ces textes par le Conseil des ministres, prévu pour le 27 novembre, afin que le Sénat puisse se prononcer, si possible en séance publique, sur ce sujet.

M. Jacques Genton, président, tout en approuvant les propos du rapporteur à propos de l'article 90-3 du Traité de Rome, a rappelé que la Cour de justice avait apporté son soutien à l'interprétation faite par la Commission européenne de cette procédure. Il a, de plus, exprimé le souhait que le Sénat puisse se prononcer en séance publique sur ce sujet très important.

Mme Danièle Pourtaud a tout d'abord estimé indispensable le report de l'examen de ces propositions par le Conseil afin de permettre au Parlement français de se prononcer utilement. Elle a fait valoir que l'utilisation par la Commission européenne de l'article 90-3 pour des enjeux de cette importance aboutissait à dénier la démocratie et conduisait à une accélération de la procédure qu'on a peine à comprendre. Elle a en outre observé que l'adoption prochaine de ces textes aurait pour effet d'anticiper le débat qui doit avoir lieu en France sur la future réglementation du secteur des télécommunications.

Evoquant ensuite le contenu du rapport d'information, **Mme Danièle Pourtaud** a déclaré partager les inquiétudes du rapporteur à propos du service universel. Elle a regretté que le seul moteur des propositions de la Commission européenne soit la suppression de toute entrave à la concurrence, les impératifs de service public se trouvant ainsi négligés. Elle a souhaité que soient intégrés dans la proposition de résolution du rapporteur les éléments qui caractérisent aujourd'hui le service public en France : principes d'universalité, d'égalité d'accès, d'adaptabilité, de péréquation tarifaire. Elle a en outre demandé qu'il soit fait allusion à la nécessité d'une période transitoire en ce qui concerne l'attribution des licences, afin d'éviter un afflux massif de nouveaux entrants dès l'ouverture du marché des télécommunications.

Evoquant la proposition d'acte communautaire E-508, Mme Danièle Pourtaud s'est interrogée sur la compatibilité avec le principe de subsidiarité des exigences formulées par la Commission sur la comptabilité analytique des opérateurs. Elle s'est enfin inquiétée de la portée des conditions imposées par la Commission européenne pour l'acceptation de l'alliance entre France Telecom et Deutsche Telekom.

En réponse, M. René Trégouët, rapporteur, a tout d'abord insisté sur la nécessité pour la délégation de travailler dans un esprit de coopération avec la commission des affaires économiques et du plan sur ce sujet. Il a rappelé que cette commission serait appelée à examiner la proposition de résolution, dont le texte n'était donc pas définitif.

A propos du service universel, le rapporteur a regretté la multiplication de termes, dont il est difficile de percevoir ce qu'ils recouvrent exactement : service universel, service public, service minimum. Il a exprimé le souhait qu'un terme unique soit employé, ayant une signification claire et a estimé que le Sénat devait se prononcer sur ce sujet.

Il s'est déclaré en accord avec le souhait de Mme Danièle Pourtaud d'envisager la possibilité d'une période transitoire pour l'attribution des licences afin d'éviter un afflux massif d'actions sur le marché dès l'ouverture de ce dernier.

Pour répondre aux demandes de Mme Danièle Pourtaud, la délégation a ajouté à la proposition de résolution un considérant sur la définition des missions de service public et un alinéa relatif à l'attribution des licences.

Evoquant le principe de subsidiarité, le rapporteur a souligné que, dans le secteur des télécommunications, il était nécessaire qu'une réglementation assez détaillée soit définie, afin d'éviter que les Etats n'adoptent des règles trop différentes, ce qui pourrait conduire à des litiges et donc à la définition de la réglementation par la Cour de justice des Communautés européennes et non plus par les autorités politiques.

A propos de l'alliance entre France Telecom et Deutsche Telekom, M. René Trégouët, rapporteur, a expliqué que la Commission européenne avait posé des conditions aux opérateurs, à savoir le report à 1998 de la fusion de leurs activités en matière de transmission de données et le retrait de France Telecom de sa filiale Info AG basée en Allemagne. Il a ajouté que la Commission avait en outre invité les régulateurs français et allemands à anticiper la libéralisation des infrastructures alternatives au 1er juillet 1996, et a rappelé que la France avait déjà commencé cette libéralisation en ce qui concerne le réseau de la SNCF.

La délégation a alors adopté le présent rapport et a approuvé le dépôt, par M. René Trégouët, de sa proposition de résolution ainsi modifiée sur les propositions d'actes communautaires E-467, E-508, E-509.

La délégation a en outre chargé son président de demander au ministre de l'industrie, de la Poste et des Télécommunications d'intervenir afin que le débat prévu au Conseil des ministres le 27 novembre prochain soit reporté.