

Avis n° 03-904
de l'Autorité de régulation des télécommunications
en date du 22 juillet 2003
sur le projet de loi relatif à l'évolution des conditions d'attribution des missions du
service universel des télécommunications, des conditions d'emploi des fonctionnaires de
France Télécom et du statut de France Télécom

L'Autorité de régulation des télécommunications ;

Vu la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive "service universel") ;

Vu la directive 2002/77/CE de la Commission du 16 septembre 2002 relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques ;

Vu la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications ;

Vu le code des postes et télécommunications, et notamment son article L. 36-5 ;

Vu le décret n° 96-1225 du 27 décembre 1996 portant approbation du cahier des charges de France Télécom ;

Vu l'avis n° 03-552 de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 29 avril 2003 sur le projet de loi sur les communications électroniques ;

Vu la demande d'avis présentée par Madame la Ministre Déléguée à l'Industrie, en date du 11 juillet 2003 ;

Après en avoir délibéré le 22 juillet 2003 ;

Le présent projet de loi résulte notamment de la transposition de certaines dispositions de la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques.

L'Autorité rappelle qu'elle s'est prononcée le 29 avril 2003 sur le projet de loi sur les communications électroniques, lequel prévoyait déjà des dispositions en ce qui concerne l'attribution des missions de service universel des télécommunications. Certaines de ses dispositions ont été transférées dans le présent projet de loi.

Ces deux projets de loi présentent des interactions fortes, notamment au titre du service universel, qui appellent une attention toute particulière afin d'assurer leur cohérence d'ensemble au moment de leur adoption. Cette situation accroît l'importance d'une adoption la plus rapprochée possible de ces deux projets de loi, la solution optimale étant l'examen simultané des deux textes.

Sur la fourniture du service universel

L'Autorité note que le I de l'article 1^{er} du projet de loi modifie l'article L. 35-2 du code des postes et télécommunications, transposant en partie la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et notamment son article 8.

Cet article introduit la mise en place d'un régime d'appel à candidatures pour désigner les opérateurs en charge de missions de service universel en modifiant l'article L. 35-2 du code des postes et télécommunications. Il modifie aussi les articles L. 35-4 et L. 35-5 de ce même code.

Si l'article L. 35-2 tel que rédigé dans le présent projet de loi est cohérent avec la directive sur le service universel, l'Autorité considère qu'il pourrait être modifié afin d'introduire davantage d'efficacité sur deux points :

- s'agissant des appels à candidatures, la rédaction de l'article L.35-2 fait référence aux composantes du service universel ; un opérateur répondant à un appel à candidatures sur une composante devrait donc s'engager à fournir l'ensemble des éléments la constituant ; or, s'agissant en particulier de la composante "renseignements et annuaire d'abonnés", elle comporte différents éléments (annuaire imprimé, annuaire électronique, service de renseignements) qui sont dans des situations économiques et concurrentielles différentes ; il devrait donc être envisagé de laisser au ministre la possibilité de désigner des prestataires différents pour chacun de ces éléments ;

- en ce qui concerne la procédure d'appel à candidatures, la rédaction actuelle impose au ministre de désigner les opérateurs à l'issue d'appels à candidatures. Or, il se pourrait que dans certaines hypothèses et en particulier pour la composante "annuaire et renseignement", le fonctionnement du marché engendre des offres dont le contenu et les tarifs permettent de satisfaire l'obligation de service universel et qu'il ne soit par conséquent pas nécessaire de désigner en tant que tel un opérateur. Ainsi il pourrait être envisagé que le ministre, après avoir mené une analyse des conditions dans lesquelles le service universel est effectivement assuré, dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à la nécessité de lancer ou non une procédure d'appels à candidatures. Une telle modification serait par ailleurs conforme à l'article 8 de la directive service universel en vertu duquel "*Les Etats membres peuvent désigner une ou plusieurs entreprises [...]*" pour la fourniture du service universel.

Ces deux observations conduisent l'Autorité à suggérer la formulation suivante pour l'article L.35-2 :

"Après avoir réalisé une analyse des conditions dans lesquelles le service universel est effectivement assuré, le ministre peut désigner les opérateurs chargés de fournir les éléments du service universel parmi ceux mentionnés à l'article L.35-1, à l'issue d'appels à candidatures précisant les conditions techniques et tarifaires ainsi que, le cas échéant, le coût net de fourniture de ces prestations".

Sur le maintien en vigueur des obligations contenues dans le cahier des charges de France Télécom

L'Autorité note que le VII de l'article 2 du projet de loi conduit à abroger, pour ce qui concerne France Télécom, l'article 8 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990, qui prévoit l'existence et le contenu du cahier des charges de l'opérateur. Cet article 8 dispose que le cahier des charges fixe, pour l'entreprise, *"ses droits et obligations, le cadre général dans lequel sont gérées ses activités, les principes et procédures selon lesquels sont fixés ses tarifs et les conditions d'exécution des services publics qu'il a pour mission d'assumer"*. Cette disposition se traduit pour France Télécom par son cahier des charges approuvé par le décret n° 96-1225 du 27 décembre 1996.

L'exposé des motifs souligne que les obligations qui s'imposeront au titre des missions de service universel seront imposées aux opérateurs qui seront désignés en application de la procédure d'appel à candidatures introduite par le nouvel article L.35-2 du code des postes et télécommunications. Il précise également que l'actuel cahier des charges de France Télécom (à l'exception des obligations en matière de défense et de sécurité, qui font l'objet de dispositions spécifiques dans le projet de loi) restera en vigueur jusqu'à la première désignation.

L'Autorité est favorable à un tel dispositif, qui permet de garantir les conditions de fourniture du service universel et le maintien des obligations jusqu'à la désignation des opérateurs chargés du service universel selon les nouvelles procédures. Toutefois, le projet de loi ne semble contenir aucune disposition transitoire suffisamment explicite sur ce point.

En effet, le III de l'article 7 du projet de loi dispose que le gouvernement est autorisé à prendre par décret les mesures nécessaires, le cas échéant, pour assurer la continuité de la fourniture du service public des télécommunications défini à l'article L. 35 du code des postes et télécommunications.

Or, le cahier des charges de France Télécom contient des dispositions relatives aux services fournis par France Télécom au titre du service universel mais également d'autres dispositions qui s'imposent à France Télécom à d'autres titres, et notamment au titre de sa position sur le marché. C'est le cas en particulier du contrôle tarifaire, qui porte sur les services relevant du service universel mais également sur d'autres services fournis par France Télécom en l'absence de concurrence sur le marché.

L'Autorité suggère que la formulation du texte proprement dit soit explicitée afin de permettre de façon assurée la garantie de la nécessaire continuité des obligations au titre du contrôle tarifaire qui figurent à l'heure actuelle dans le cahier des charges de France Télécom, sachant qu'il importe d'éviter toute rupture dans ce domaine dans l'attente de la mise en place du nouveau cadre, et notamment des résultats de l'analyse des marchés.

Elle propose en conséquence la modification suivante du III de l'article 7 du projet de loi :

"Le gouvernement est autorisé à prendre par décret les mesures nécessaires, le cas échéant, pour assurer la continuité de la fourniture du service public des télécommunications défini à l'article L.35 du code des postes et télécommunications et des obligations de contrôle tarifaire incombant à France Télécom au titre de la mise en œuvre de l'article 8 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 dans sa rédaction en vigueur à la date de publication de la présente loi".

Sous réserve des remarques énoncées ci-dessus, l'Autorité émet un avis favorable sur le projet de loi.

Le présent avis sera transmis à la Ministre Déléguée à l'Industrie et sera publié au *Journal Officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 22 juillet 2003

Le Président

Paul Champsaur

© Autorité de régulation des télécommunications