

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 juillet 2002.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

- LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de l'accord du 20 août 1971 relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites « INTELSAT » tel qu'il résulte des amendements adoptés à Washington le 17 novembre 2000,*
- LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation européenne de télécommunications par satellite EUTELSAT,*

PAR M. ROLAND BLUM,

Député

Voir les numéros :

Sénat : 182, 265, 328, 329 et T.A. 93 et 94 (2001-2002)

Assemblée nationale : 40, 41

Traités et conventions

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I . LA RESTRUCTURATION D'INTELSAT	7
A – INTELSAT, PREMIER OPERATEUR MONDIAL PARMIL LES SERVICES SATELLITAIRES	7
B – LA RESTRUCTURATION EFFECTUEE PAR L'ACCORD DU 17 NOVEMBRE 2000	8
C – LA CREATION D'UNE NOUVELLE ENTREPRISE COMMERCIALE, INTELSAT LTD.	9
II . UN NOUVEL ACCORD DE SIÈGE ENTRE LA FRANCE ET EUTELSAT	11
A – LA RESTRUCTURATION D'EUTELSAT OPEREE EN 2001	11
1) les activités d'Eutelsat	11
2) La création de la société Eutelsat SA	12
B – UN REGIME DE PRIVILEGES ET IMMUNITES INCHANGE	13
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	16

Mesdames, Messieurs,

Les projets de loi soumis à l'examen de l'Assemblée nationale poursuivent les objectifs suivants :

- pour le premier, autoriser l'approbation de l'accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites « Intelsat », tel qu'il résulte des amendements adoptés à Washington le 17 novembre 2000 ;

- pour le second, autoriser l'approbation de l'accord de siège signé le 15 mai 2001 entre le Gouvernement français et l'Organisation européenne de télécommunications par satellites Eutelsat.

L'organisation Intelsat a été créée par traité international en 1964. Sa mission principale est de fournir des services internationaux fiables de téléphonie publique sur une base non discriminatoire à toutes les régions du monde, grâce à la mise en place et à l'exploitation d'un système global commercial de télécommunications par satellites. Elle compte aujourd'hui 144 pays membres et son système est utilisé par quelque 120 pays, territoires et autres entités. Elle demeure le premier fournisseur mondial de services commerciaux de télécommunications, mais doit faire face à la concurrence croissante d'opérateurs privés.

Dans un contexte de libéralisation des services de télécommunications, il est apparu indispensable de restructurer les organisations intergouvernementales de satellites (tant Intelsat que Inmarsat et Eutelsat auxquelles la France est partie), pour renforcer l'efficacité commerciale de ces organisations internationales.

La restructuration d'Intelsat a été décidée par l'Assemblée des Parties à Washington le 17 novembre 2000. Les principes de la réforme y

ont été établis, et adoptés sous la forme d'amendements à l'accord international du 20 août 1971. Votre rapporteur analysera les principes et modalités de cette réforme.

Eutelsat, premier opérateur européen de satellites, a fait l'objet d'une restructuration décidée en 2000. Elle s'est traduite par la création, en juillet 2001, d'une société anonyme de droit français, Eutelsat SA, qui a repris les actifs et les activités commerciales de l'organisation intergouvernementale.

Afin de tenir compte des modifications entraînées par la réforme, un nouvel accord de siège a été conclu entre les autorités françaises et l'organisation intergouvernementale Eutelsat, installée à Paris. Cet accord est rigoureusement identique à l'accord précédent de 1985, mais il s'applique à une structure plus réduite, l'essentiel des activités d'Eutelsat ayant été transférées à la société Eutelsat SA.

Votre Rapporteur analysera dans le présent rapport le contenu de l'accord de siège dans sa version révisée en mai 2001.

I. LA RESTRUCTURATION D'INTELSAT

A – Intelsat, premier opérateur mondial parmi les services satellitaires

Jouant un rôle de précurseur en 1964, lors de sa création, Intelsat, conçue comme une coopérative internationale de moyens, comprend actuellement 144 Etats membres. Elle est le premier fournisseur mondial de capacité spatiale pour des services fixes de télécommunications par satellites. Son système satellitaire mondial unifié est le seul à offrir une couverture par satellites de l'ensemble du globe (plus de 200 pays et territoires dans les cinq continents) et des connexités dans une gamme complète de services, notamment les services audiovisuels.

Son chiffre d'affaires pour les services satellitaires a atteint 1,1 milliards de dollars en 2000. Le total de ses actifs s'élève à 3,3 milliards de dollars, dont 2,9 milliards de dollars pour le segment spatial.

Cette organisation, dont les investissements sont assurés par les opérateurs de télécommunications des Etats membres (France Télécom pour la France) dispose actuellement du plus grand nombre de satellites en exploitation, puisque son parc en orbite se compose de 22 satellites géostationnaires de forte puissance, au-dessus de l'Atlantique, de l'Océan Indien et du Pacifique.

Actuellement, dans ce domaine des services satellitaires, Intelsat reste le leader des opérateurs mondiaux. L'organisation dessert pratiquement toutes les régions et occupe un poids prépondérant sur certains continents comme l'Afrique, et dans une moindre mesure l'Amérique latine.

Intelsat représente 31 % des parts de marché pour la transmission de la voix et des données par satellites, et également 31% du marché de la transmission internet. Intelsat regroupe plus de 200 opérateurs, qui investissent au prorata de leur utilisation de la capacité spatiale en exploitation.

Ce système satellitaire mondial unifié a du faire face à la concurrence croissante d'opérateurs privés, et à la concurrence d'autres modes de transmission, notamment les câbles à fibres optiques. La concurrence provient principalement des opérateurs satellitaires américains Panamsat (groupe privé détenu à 80 % par le fabricant de satellites Hughes), GE Americom et Orion/Skynet (filiale du groupe Loral).

Aussi est-il apparu indispensable aux Etats membres des organisations internationales de satellites – Intelsat, Inmarsat et Eutelsat –

d'entreprendre leur restructuration. La restructuration d'Inmarsat a eu lieu en 1999 ; celle d'Eutelsat en 2001.

B – La restructuration effectuée par l'accord du 17 novembre 2000

Si l'organisation devait évoluer, elle devait aussi préserver sa mission principale d'interconnectivité complète des communications internationales.

Au sein des organes directeurs, une réflexion en profondeur s'est ainsi engagée, depuis 1994, sur sa structure et ses méthodes de gestion et de commercialisation. Une restructuration par étapes successives a été privilégiée avec, en particulier, la décision de la création d'une filiale New Skies Satellite adopté en avril 1998. Certains pays (Etats-Unis et Royaume-Uni, en particulier) relayés par le nouveau directeur d'Intelsat, M. Conny Kullman, ont continué cependant à poursuivre un objectif de privatisation totale de l'organisation, objectif qui a finalement été rejeté.

Certains pays, notamment la France, craignaient les conséquences d'une domination de quelques pays, voire de quelques sociétés internationales de télécommunications, en majorité américaines, sur le marché satellitaire, qui se traduiraient par des répercussions très négatives pour les pays dépendants.

Il convient de souligner que près de 70 pays d'Afrique, d'Amérique et d'Asie, ont recours à Intelsat pour la totalité de leurs communications internationales par satellite, en particulier pour les services de téléphonie internationale reliés au réseau public commuté et, pour la plupart d'entre eux, pour les services de radiodiffusion. Ces derniers pourraient à terme être marginalisés dans un nouveau système Intelsat plus orienté par des considérations de rentabilité à court terme.

Un débat a eu lieu quant à la privatisation totale ou le maintien d'un cadre intergouvernemental ; la France, ainsi que plusieurs partenaires, se sont opposés à la privatisation totale. Ils ont exigé, d'une part, que les services satellitaires respectent un certain nombre de principes ; d'autre part, concernant le statut d'Intelsat, ils ont soutenu la solution de constituer une société privée placée sous la tutelle d'une organisation intergouvernementale maintenue, mais limitée dans ses attributions.

Les 144 pays membres de l'organisation, réunis en Assemblée des Parties en novembre 2000 à Washington, ont approuvé à l'unanimité les

principes de la réforme d'Intelsat, et les amendements modifiant l'accord international du 20 août 1971.

C – La création d'une nouvelle entreprise commerciale, Intelsat Ltd

Parmi les principes retenus au cours de la négociation, trois d'entre eux peuvent être considérés comme fondamentaux :

- l'obligation de connexité et de couverture mondiale,
- le maintien du principe d'accès non discriminatoire,
- la protection des usagers dépendants.

Le respect de ces principes fondamentaux implique que soit maintenu un rôle de régulation des Parties. Aucun pays n'est en effet en droit d'imposer de façon unilatérale une nouvelle modification du statut et des modes de fonctionnement d'Intelsat et d'assortir ses prescriptions de restrictions diverses qui aboutiraient, si elles étaient appliquées, à entraver les activités de l'organisation.

La France a donné une forte priorité à la création d'une société sous tutelle. Cette option avait en effet l'avantage de préserver la double nature politique et commerciale de l'organisation, en combinant à la fois :

- le maintien d'une structure intergouvernementale (IGO) forte, aussi longtemps que les Parties la jugeront utile, pour leur permettre de veiller au respect de certaines obligations, notamment celle de service universel.

- la création d'une société commerciale, à laquelle sont transférées les activités opérationnelles et les actifs correspondants d'Intelsat, pour donner à l'organisation les moyens d'une optimisation de l'utilisation de son secteur spatial et un nouveau potentiel de croissance.

Les activités opérationnelles et les actifs correspondants d'Intelsat ont été transférés à Intelsat Ltd ainsi qu'à ses filiales le 18 juillet 2001. Le capital de la société a été réparti entre les opérateurs historiques de télécommunications et les organismes investisseurs autorisés, qui ont changé de statut pour devenir actionnaires dans la nouvelle structure. Les actionnaires principaux sont au nombre de vingt.

Les amendements à l'accord initial de 1971 organisent le transfert des activités opérationnelles d'Intelsat et des actifs et engagements correspondants à la société privée créée à cet effet. Ils redéfinissent les missions de l'organisation intergouvernementale maintenue, chargée de veiller au respect des principes fondamentaux.

L'organisation intergouvernementale est décrite par l'article III. Elle est rebaptisée ITSO (*International Telecommunications Satellite Organisation*). Les amendements lui confient la tâche de « s'assurer que la société fournit, sur une base commerciale, des services publics de télécommunications internationales, afin de veiller au respect des principes fondamentaux ». Cette mission s'appuie sur un accord de services publics passé avec la société et prévu par l'article V.

On soulignera l'insertion de deux dispositions nouvelles par rapport à l'accord de 1971 :

- l'article XII relatif aux assignations de fréquences : il rappelle les principes fondamentaux de leur gestion et l'obligation de conformité avec les procédures de l'Union internationale des Télécommunications ;

- l'article XXI pose le principe du maintien de l'organisation intergouvernementale pour une durée d'au moins douze ans à partir de la date de transfert du secteur spatial à Intelsat Ltd. A l'issue de ce délai, la disparition de l'organisation intergouvernementale pourrait être décidée par un vote des deux tiers des Parties présentes et votantes.

II . UN NOUVEL ACCORD DE SIÈGE ENTRE LA FRANCE ET EUTELSAT

A – La restructuration d’Eutelsat opérée en 2001

1) les activités d’Eutelsat

Eutelsat a été fondée en 1977 pour exploiter un réseau trans-européen de télécommunications par satellites. Compte tenu des infrastructures téléphoniques mises en place au niveau terrestre et de la forte croissance des besoins dans l’audiovisuel, EUTELSAT s’est progressivement spécialisée dans la distribution de télévision et de radio, qui représente aujourd’hui près de 56% de son chiffre d’affaires.

Eutelsat subit de plus en plus fortement la pression concurrentielle d’opérateurs privés puissants, principalement européens, en particulier le groupe germano-luxembourgeois SES-ASTRA, et américains comme PANAMSAT (filiale de HUGUES, ORION (filiale de LORAL) et GE Americom.

C’est pourquoi une transformation structurelle d’EUTELSAT vers une entité plus commerciale s’est avérée indispensable. Elle devait permettre une diversification sectorielle de ses activités, notamment vers le multimédia à large bande (transfert de données et Internet), et le renforcement de ses alliances au niveau international par le biais de la création de filiales et d’entreprises communes.

Un des premiers opérateurs mondiaux de satellites, Eutelsat occupe la première position en Europe de par :

- sa flotte, avec 19 satellites en orbite géostationnaire desservant quatre continents. Sept nouveaux lancements seront prévus d’ici à 2003.

- sa diffusion, avec 84 millions de foyers desservis et plus de 850 chaînes de télévision et 500 stations de radio numériques et analogiques diffusées.

Ses principaux clients sont les diffuseurs de télévision, les agences de presse et les médias, les industriels, les centres de recherche et les universités, les opérateurs de télécommunications et les fournisseurs de services internet.

2) La création de la société Eutelsat SA

Les principales dispositions de la Convention amendée permettent de créer une société privée de droit français, EUTELSAT SA. La nouvelle structure présente l'intérêt de combiner deux objectifs principaux :

- le maintien de l'organisation intergouvernementale, au sein de laquelle le rôle des gouvernements, au travers de l'Assemblée des Parties, consistera principalement à superviser les quatre principes de base énoncés dans la Convention amendée (obligations de service public/service universel, couverture pan-européenne du système à satellites, non-discrimination, concurrence loyale) et à veiller à ce que la société Eutelsat SA respecte ses obligations ;

- la création d'une société anonyme de droit français, Eutelsat SA, dotée d'un directoire et d'un conseil de surveillance, à laquelle ont été transférées, le 2 juillet 2001, les activités opérationnelles et les actifs correspondants d'Eutelsat. Cette nouvelle entité bénéficie d'une large participation au capital, sur une base volontaire et ouverte, des principaux opérateurs européens de télécommunications (notamment France Telecom).

L'actionnariat est composé de sociétés de télécommunications et de médias de 48 pays. Les principaux actionnaires sont : France Telecom : 23,16 % ; Deutsche Telekom : 10,89 % ; Telecom Italia : 20,49 %, British Telecom : 17,50 % ; KPN : 3,49 % ; ainsi que d'autres opérateurs européens pour une proportion de 26 %.

En passant du statut d'organisme intergouvernemental à celui de société commerciale, l'opérateur a acquis les moyens d'adapter plus rapidement sa stratégie et de recourir à l'épargne publique.

Le siège social d'EUTELSAT SA est implanté à Paris avec des filiales au Brésil, des bureaux en Allemagne et au Royaume-Uni. Les employés sont au nombre de 330, représentant 23 nationalités. Le chiffre d'affaires en 2000 était de 685 M Euros.

La couverture géographique d'EUTELSAT est l'Europe, le Proche et Moyen-Orient, l'Afrique, l'Asie du Sud-Est, l'Inde et des possibilités de relais en Amérique du Nord et en Amérique du Sud.

L'organisation reste en place avec un objet et des effectifs réduits (3 personnes) selon les amendements apportés à son traité constitutif. Ce transfert ne s'accompagne d'aucun transfert de responsabilités pour les assignations de fréquences aux stations spatiales des réseaux à satellite dont la désignation UIT contient le nom d'EUTELSAT et

qui continuent de relever de la responsabilité collective d'un groupe d'administrations d'Etats membres d'Eutelsat.

B – Un régime de privilèges et immunités inchangé

Le nouvel accord de siège reprend l'essentiel des dispositions du précédent en date du 15 novembre 1985. Les principaux changements concernent la suppression de la référence à l'accord d'exploitation et aux signataires, ainsi que le remplacement des références au directeur général par des références au secrétaire exécutif dans l'article 1^{er}.

L'immunité de juridiction et d'exécution est maintenue en faveur d'Eutelsat par l'article 5, sauf en cas d'accident de la circulation, d'infraction à la réglementation routière, de saisie exécutoire portant sur le traitement d'un membre du personnel de d'exécution d'une sentence arbitrale rendue en vertu de la convention.

L'organisation bénéficie toujours, dans le cadre de ses activités officielles, d'une exonération de tous impôts directs ainsi que du remboursement de la TVA en cas d'achats importants de biens ou de services. L'exonération s'étend aux droits et taxes en raison de l'importation ou de l'exportation des matériels nécessaires à l'exercice de ses activités officielles. Les membres du personnel ne bénéficient pas de ces exonérations pour les biens destinés à leur usage privé.

Les représentants des Parties bénéficient d'une immunité d'arrestation, de détention, de juridiction et d'inviolabilité de leurs documents dans l'exercice de leurs fonctions et dans le cadre des déplacements liés aux activités de l'organisation (article 12).

Les membres du personnel de l'organisation bénéficient de privilèges et immunités, en particulier de l'immunité de juridiction, sauf pour les infractions à la réglementation de la circulation routière. Ils se voient exemptés de l'impôt sur les traitements versés par l'organisation, à la condition qu'ils soient soumis à prélèvement interne effectif par l'organisation, les rentes et pensions restant en tout état de cause imposables dans les conditions de droit commun.

Votre Rapporteur souligne que **le gouvernement français a assorti sa signature d'une déclaration interprétative** relative au cas d'expropriation d'un bien immobilier de l'organisation.

Saisi par le Gouvernement du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation européenne de télécommunications par satellite

EUTELSAT, le Conseil d'Etat a relevé que la rédaction de l'article 5, paragraphe 2, alinéa b), ouvrant la possibilité au gouvernement français d'exproprier pour cause d'utilité publique les biens immobiliers de l'Organisation, ne l'obligeait qu'au « *prompt paiement d'une indemnité équitable* ». Cette rédaction ne satisfait pas au principe de valeur constitutionnelle, selon lequel l'indemnité en cas d'expropriation doit être « *juste et préalable* », ce qui implique au moins que le montant de l'indemnité soit arrêté avant la mesure d'expropriation.

Dans ces conditions, il a subordonné son avis favorable à un échange de notes entre le gouvernement français et l'Organisation donnant des stipulations figurant à l'article 5, paragraphe 2, alinéa b) de l'accord, une interprétation conforme au principe relevé ci-dessus.

CONCLUSION

L'accord intervenu quant aux modalités de la transformation d'Intelsat a pris en considération les préoccupations françaises, et s'est inspiré des précédents d'Inmarsat et Eutelsat.

Le nouveau système présente l'avantage de ne pas remettre en cause les acquis développés par l'organisation intergouvernementale, notamment dans le domaine de la coopération internationale. Il devrait permettre à l'opérateur de mieux s'adapter aux conditions de la concurrence.

L'accord de siège conclu avec Eutelsat est semblable aux accords de siège conclus par notre pays avec les autres organisations internationales qui y sont installées. Les modifications qui ont été apportées à l'accord précédent sont d'ordre formel, et permettent d'adapter l'accord à la nouvelle structure issue de la restructuration d'Eutelsat en 2001

Votre Rapporteur vous propose donc d'adopter les deux présents projets de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné les présents projets de loi au cours de sa réunion du mercredi 17 juillet 2002

Après l'exposé du Rapporteur, et suivant ses conclusions, *la Commission a adopté les projets de loi (n^{os} 40 et 41).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, les présents projets de loi.

NB : Les textes des accords figurent en annexe aux projets de loi (n^{os} 40 et 41).

Rapport n°104 de M. Roland Blum : Accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites « INTELSAT