

N° 329

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 21 février 2002
Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juin 2002

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le 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,

Par M. André BOYER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Xavier de Villepin, *président* ; MM. Michel Caldaguès, Guy Penne, André Dulait, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Robert Del Picchia, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Philippe François, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Henri Torre, André Vallet, Serge Vinçon.

Voir le numéro :

Sénat : 265 (2001-2002)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RESTRUCTURATION D'EUTELSAT	4
A. LES ACTIVITÉS D'EUTELSAT.....	4
B. LA RÉFORME D'EUTELSAT	6
II. LE NOUVEL ACCORD DE SIÈGE ENTRE LA FRANCE ET EUTELSAT	9
CONCLUSION	12
EXAMEN EN COMMISSION	13
PROJET DE LOI	14
ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT	15

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'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.

Le Sénat avait approuvé voici deux ans les amendements à la convention internationale régissant l'organisation et qui visaient à permettre une restructuration d' Eutelsat, premier opérateur européen de satellites. Cette restructuration 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. Cette dernière est maintenue mais sa mission consiste désormais à veiller au respect, par la nouvelle société, de ses obligations de service public.

Afin de tenir compte des modifications entraînées par cette 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, datant de 1985, mais s'applique désormais à une structure beaucoup plus réduite, l'essentiel des activités d' Eutelsat ayant été transférées à la société Eutelsat SA.

Votre rapporteur effectuera le point de la mise en œuvre de la réforme d'Eutelsat avant de présenter l'accord de siège dans sa version révisée en mai 2001.

I. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RESTRUCTURATION D'EUTELSAT

A. LES ACTIVITÉS D'EUTELSAT

Eutelsat a été **fondée en 1977** pour exploiter un **réseau trans-européen de télécommunications par satellites** et figure aujourd'hui parmi les plus grands opérateurs mondiaux de satellites.

Eutelsat a débuté ses activités sous un statut provisoire avant que ne soit signé le 15 juillet 1982 une convention internationale qui est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1985. Au moment de sa modification en 1999, cette convention réunissait 47 Etats parties.

C'est à partir de 1983 qu'a été lancée la première génération de cinq satellites Eutelsat I, assurant pour la première fois la **diffusion de la télévision par satellite en Europe** à partir de la position 13 degrés Est connue sous le nom de « *position Hot Bird* », d'abord utilisée pour la distribution aux réseaux câblés, puis pour la réception directe par des antennes collectives et individuelles. Eutelsat a également été le premier opérateur de satellites à acheminer, dès 1985, des services de téléphonie numérique et des réseaux d'entreprise dans toute l'Europe.

Avec l'accroissement du nombre de ses membres au début des années 1990, Eutelsat a acquis une dimension réellement paneuropéenne en pénétrant les marchés d'Europe centrale et orientale. La deuxième génération de satellites, Eutelsat II, a accompagné cette croissance en allouant à la réception directe une plus grande place, au sein d'une capacité et d'une couverture elles-mêmes nettement supérieures.

Aujourd'hui, **Eutelsat dispose d'une flotte de 18 satellites**, renforcée par une capacité additionnelle sur trois autres, qui assure une couverture sans rupture sur quatre continents. Trois stations au sol situées près de Paris, au Portugal et en Russie contrôlent les satellites en orbite, tandis que l'administration de la capacité est assurée 24 heures sur 24 depuis le siège parisien de la société. Eutelsat utilise également de la capacité sur trois satellites exploités par d'autres sociétés (Loral Skynet, Telecom Italia et la compagnie russe RSCC). Par ailleurs, sept satellites sont en construction et leurs lancements prévus dans les deux prochaines années.

Eutelsat offre toute une gamme d'**applications très diversifiées** sur ses domaines d'expertise que sont la diffusion de services audiovisuels et multimédias, les infrastructures de télécommunications et les réseaux d'entreprise, et l'accès à l'Internet rapide. 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 (près de 56 % de son chiffre d'affaires). Elle est également l'un des principaux acteurs mondiaux pour la transmission de données et l'interconnexion réseaux avec 35% de sa capacité satellitaire dédiée à ces services.

Figurant parmi les premiers opérateurs mondiaux de satellites, **Eutelsat est en Europe le plus important diffuseur de programmes audiovisuels**, avec 98 millions de foyers desservis et plus de 1 100 chaînes de télévision ainsi que 630 stations de radio numériques et analogiques diffusées.

S'agissant des **parts de marché**, Eutelsat indique qu'en 2001, sur un total de 122 millions de foyers recevant la télévision par câble ou par satellite dans 38 pays de la région Europe, Afrique du Nord et Moyen-Orient, 98 millions reçoivent les programmes diffusés par ses satellites *Hot Bird* et *Eurobird*, portant le taux de pénétration d'Eutelsat de 75% en 2000 à 80% en 2001. Dans la seule Europe de l'Ouest, ce sont 96 % des foyers câblés qui reçoivent les programmes diffusés par Eutelsat. Enfin, plus de deux millions de chambres d'hôtel offrent les programmes transmis par les satellites d'Eutelsat (soit une hausse de 40 % du taux de pénétration par an).

Partie d'un marché circonscrit à l'Europe et au bassin méditerranéen, Eutelsat a étendu sa présence au Moyen-Orient, à l'Afrique, à l'Asie du sud-ouest, et à l'Amérique du nord et du sud.

Le **chiffre d'affaires** d'Eutelsat s'établissait à **685 millions d'euros en 2000**.

Les **principaux clients** d'Eutelsat sont :

- les **diffuseurs de télévision** : TPS, ABSat, Canal plus Horizon, TV5, Eurosport, MCM International, Parabole Réunion, Media-Overseas (France), RAI, D+, Stream, Mediaset (Italie), BBC (Grande Bretagne), ARD, ZDF (Allemagne), TV Polonia, Canal plus Polska, Polsat (Pologne), Digi-Turk (Turquie), Viacom et Bloomberg (Etats-Unis), Union européenne de radio-télévision UER et l'ensemble des chaînes publiques des principaux pays d'Europe et du Bassin méditerranéen ;

- les **agences de presse** et les médias : Reuters, AFP, International Herald Tribune, DPA ;

- les **industriels** : General Motors, Fiat, Volkswagen, Willi Betz (un des principaux transporteurs routiers allemands), Peugeot, GAN ;

- les **centres de recherche** et les universités : INRIA (France), CNIT (consortium de 26 universités d'Italie) ;

- les **opérateurs de télécommunication** ;

- les **fournisseurs de service Internet**.

B. LA RÉFORME D'EUTELSAT

Depuis sa création, Eutelsat a fonctionné sous un **statut d'organisation intergouvernementale**, établi à titre provisoire en 1977 puis consacré par la convention du 15 juillet 1982. Dans ce cadre, la responsabilité générale de l'organisation incombait aux Etats membres statuant par consensus lors de l'Assemblée des parties. Un accord d'exploitation liait l'organisation aux opérateurs de télécommunication désignés par chaque Etat membre et appelés les « Signataires ». Le Conseil des Signataires était quant à lui chargé d'approuver les budgets, les comptes, les tarifs et les conditions d'accès aux satellites.

C'est dans le cadre de ce statut qu'Eutelsat s'est attachée à déployer une infrastructure satellitaire puissante et à développer, avec ses partenaires industriels et les grands opérateurs européens, les services associés. Toutefois, face aux évolutions rapides intervenant dans le domaine des télécommunications en général, et des télécommunications par satellites en particulier, une évolution du statut d'Eutelsat est apparue nécessaire.

Cette réforme a été avalisée par les Etats membres lors de leur Assemblée tenue à Cardiff le 20 mai 1999.

Comme votre commission l'avait souligné lors de l'examen de cette réforme¹, Eutelsat subit de plus en plus fortement la **pression concurrentielle d'opérateurs privés puissants**, tant européens, comme le groupe germano-luxembourgeois Ses-Astra, qu'américains, comme Panamsat (filiale de Hughes), Orion (filiale de Loral) et GE Americom, filiale de General Electric. Une **transformation structurelle d'Eutelsat vers une entité plus commerciale** s'est avérée impérieuse. Elle devait permettre une diversification sectorielle de ses activités, notamment vers le multimédia 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.

La nouvelle architecture repose sur **deux piliers principaux** :

- **la création d'une société anonyme de droit français**, Eutelsat SA, dotée d'un directoire et d'un conseil de surveillance, à laquelle sont transférées les activités opérationnelles et les actifs correspondants d'Eutelsat. Cette nouvelle entité a vocation à bénéficier d'une large participation au capital, sur une base volontaire et ouverte, des principaux opérateurs européens de télécommunications,

¹ Cf rapport de M. André Rouvière en date du 8 décembre 1999, document Sénat n° 122 (1999-2000)

- 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** (obligation 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.

Le 2 juillet 2001, Eutelsat a changé de statut, avec la création de la société commerciale de droit français Eutelsat SA.

La nouvelle raison sociale d'Eutelsat SA est une société anonyme à directoire et conseil de surveillance. Le **siège social est implanté à Paris** avec des filiales au Brésil et en Italie, et des agences commerciales en Allemagne et au Royaume-Uni.

La société emploie 380 personnes originaires de 23 pays.

En passant du statut d'organisme intergouvernemental à celui de société commerciale, l'opérateur se donne les moyens d'adapter plus rapidement sa stratégie et de recourir à l'épargne publique. Eutelsat SA bénéficiera d'une liberté accrue pour mettre sur le marché de nouveaux produits et services, financer son développement, nouer des alliances stratégiques et créer des co-entreprises.

L'actionnariat d'Eutelsat SA est principalement composé de sociétés de télécommunications et de médias de 48 pays. Les principaux actionnaires sont :

- France Télécom	23,16 %
- Telecom Italia	20,5 %
- British Telecom	17,5 %
- Deutsche Telekom	10,9 %
- KPN	3,49 %
- autres opérateurs européens	25 %.

Quelques semaines après sa création, Eutelsat SA est entré dans le capital de l'opérateur espagnol Hispasat, qui exploite un système satellitaire desservant la péninsule ibérique et l'Amérique latine. Cette participation, initialement fixée à 21,15%, sera portée à un minimum de 27%, faisant d'Eutelsat SA le principal actionnaire d'Hispasat.

Dernier volet de la mutation en cours, Eutelsat SA sera introduite en Bourse au plus tard en milieu d'année 2003, conformément aux souhaits de la Commission européenne et des Etats membres de l'organisation intergouvernementale qui ont donné en 1999 leur feu vert au changement de statut. 30 % du capital de l'entreprise seront alors proposés.

S'agissant de **l'organisation intergouvernementale Eutelsat**, elle a transféré le 2 juillet 2001 ses activités d'opérateur de stations spatiales et l'ensemble des actifs correspondants à Eutelsat SA. Toutefois, aucun transfert de responsabilité n'est intervenu pour les assignations de fréquences aux stations spatiales des réseaux à satellite dont la désignation UIT (Union internationale des télécommunications) contient le nom Eutelsat. Ces assignations de fréquences continuent de relever de la responsabilité collective d'un groupe d'administrations d'Etats membres de l'organisation intergouvernementale.

Cette organisation intergouvernementale reste en place avec un objet limité, c'est à dire veiller au respect par la société des principes fondamentaux énoncés dans la convention, et **des effectifs réduits** en conséquence (3 personnes).

C'est à cette structure réduite, toujours installée à Paris, que s'applique l'accord de siège signé à Paris le 15 mai 2001.

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

Le nouvel accord de siège signé le 15 mai 2001 entre le gouvernement français et Eutelsat **reprend pratiquement mots pour mots le dispositif de l'accord précédent**, datant du 15 novembre 1985, auquel il se substitue.

Les modifications intervenues sont essentiellement formelles et visent à tirer les conséquences des modifications de structures intervenues dans l'organisation.

Ainsi, les mentions visant l'accord d'exploitation entre les Etats parties et les opérateurs, figurant sous l'appellation de « signataires » dans l'accord d'origine, n'ont plus lieu d'être et sont supprimées. De même, les références au directeur général de l'organisation sont remplacées par la mention « secrétaire exécutif ».

La taille beaucoup plus réduite de l'organisation intergouvernementale Eutelsat et la redéfinition de ses attributions ne modifient en rien le régime des privilèges et immunités dont elle bénéficiait. Il s'agit au demeurant d'un régime très comparable à celui d'autres organisations internationales installées sur le territoire français.

Ainsi est confirmé le principe de l'inviolabilité des archives (article 2), des locaux (article 3) et des communications (article 11) de l'organisation.

Eutelsat continuera de bénéficier, en application de l'article 5 de l'accord, de l'**immunité de juridiction** et d'exécution, 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 et d'exécution d'une sentence arbitrale rendue en vertu de la convention.

Est également maintenue au bénéfice de l'organisation et dans le cadre de ses activités officielles, l'**exonération de tous impôts directs** ainsi que le **remboursement de la TVA** en cas d'achats importants de biens ou de services (article 6). Comme dans l'accord précédent, ces exonérations sont étendues aux droits et taxes en raison de l'importation ou de l'exportation des matériels nécessaires à l'exercice de ses activités officielles (article 7), mais elles ne concernent pas les biens destinés à l'usage privé des membres du personnel (article 8). Par ailleurs, le principe selon lequel les biens pour lesquels une exonération a été accordée ne peuvent changer de destination sans avoir donné lieu à une régularisation est rappelé (article 9).

L'organisation demeure autorisée à détenir des fonds et des valeurs mobilières (article 10) et à avoir son propre système de prévoyance sociale, le personnel étant alors exempté d'affiliation au régime de sécurité sociale (article 14).

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

Comme dans l'accord précédent, les membres du personnel de l'organisation bénéficient de privilèges et immunités, en particulier de l'immunité de juridiction (sauf infractions à la réglementation de la circulation routière), du droit d'importer en franchise du mobilier et des effets personnels à l'occasion de la première installation en France, de l'exemption d'imposition des traitements versés à 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 (article 13).

Le secrétaire exécutif dispose du statut diplomatique (article 15). Les experts et consultants de l'Organisation bénéficient notamment de l'immunité de juridiction (sauf infractions à la réglementation de la circulation routière), de l'exemption de frais de visas et de l'inviolabilité des documents ayant rapport aux activités officielles de l'organisation (article 16).

Conformément à une pratique fréquente, le personnel est doté de cartes spéciales délivrées par le protocole du ministère des affaires étrangères (article 19).

Les ressortissants français et les résidents permanents ne bénéficient pas de certains privilèges et immunités (article 23).

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

En effet, lors de l'examen du projet de loi, le Conseil d'Etat a relevé que la rédaction de l'article 5 (alinéa b du paragraphe 2), 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 ». Aux yeux du Conseil d'Etat, cette rédaction n'était pas pleinement conforme 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, le Conseil d'Etat a subordonné son avis favorable à un échange de notes entre le gouvernement français et

l'organisation donnant de la disposition concernée une interprétation conforme à ce principe.

La déclaration interprétative rappelle donc le principe de valeur constitutionnelle selon lequel, en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, le montant de l'indemnité devra être arrêté avant le transfert de propriété.

CONCLUSION

Le nouvel accord de siège conclu avec Eutelsat est en tout point comparable à l'accord précédent et il est proche des accords de même type qui s'appliquent aux autres organisations internationales installées en France.

Seules quelques modifications formelles ont été apportées à l'accord d'origine, pour supprimer des mentions devenues sans objet ou tenir compte de la nouvelle organisation d'Eutelsat, à la suite du transfert de l'essentiel de ses activités à la société commerciale Eutelsat SA.

Votre commission vous propose d'adopter le projet de loi autorisant l'approbation de cet accord de siège.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du 19 juin 2002.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, président, a évoqué le projet d'introduction en bourse d'une partie du capital de la société Eutelsat S.A.. Au vu des évolutions récentes des marchés, il s'est interrogé sur les conséquences financières des privatisations dans le secteur télécommunications.

A la suite de ces observations, la commission a **adopté** le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation européenne de télécommunications par satellite EUTELSAT, signé à Paris le 15 mai 2001, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 265 (2001-2002).

ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT¹

1. Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

La scission en deux entités distinctes de l'Organisation EUTELSAT a rendu nécessaire la refonte complète de l'accord de siège du 15 novembre 1985.

2. Bénéfices escomptés en matière

** d'emploi*

La transformation d'EUTELSAT en société anonyme de droit français, basée à Paris, assure le maintien de son personnel en France. Dans le cadre du plafond de 400 000 Euros fixé par l'Assemblée des Parties, l'Organisation EUTELSAT restructurée comprendra trois agents : le Secrétaire exécutif, un administrateur et un assistant personnel. Il ne peut être exclu que les besoins accrus de l'Organisation entraînent à moyen terme une augmentation du nombre des agents employés.

** d'intérêt général*

Le nouvel accord de siège assure le maintien définitif de l'Organisation en France, alors que la réforme aurait pu susciter des candidatures d'autres capitales européennes.

** financière*

Le coût, fort modeste, des exonérations, privilèges et immunités accordés à une organisation de trois agents s'avère très largement compensé par les dépenses induites par les séjours à Paris des délégués gouvernementaux, des experts et des consultants. En outre, la localisation en France favorisera l'obtention de contrats pour nos industriels.

** de simplification des formalités administratives*

Les formalités administratives (notamment la délivrance de cartes spéciales) sont identiques à celles prévues dans l'accord du 15 novembre 1985.

** de complexité de l'ordonnement juridique*

Le nouvel accord se substitue à celui du 15 novembre 1985.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

L'accord de siège, en tant que tel, n'a pas d'influence sur l'ordonnement juridique de l'Organisation internationale et de la société Eutelsat S.A.