

Objet : Projet de loi modifiant la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications. (3806BFR)

*Saisine : Ministre de l'Economie et du Commerce Extérieur
(22 mars 2011)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du présent projet de loi est d'adapter le cadre législatif et réglementaire relatif à la création et au fonctionnement de l'entreprise des postes et télécommunications (EPT)¹ aux objectifs visés par l'Agenda 2012 de l'EPT, document stratégique approuvé par la direction de l'entreprise, le Gouvernement et les syndicats, pour ce qui concerne la « convergence » dans le domaine des télécommunications.

Au moment de rendre cet avis, la Chambre de Commerce a pris connaissance des recommandations de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 6271 afférent.

Considérations générales

L'Agenda 2012 a une véritable portée stratégique dans la mesure où il définit de manière collective (Entreprise, syndicats, Gouvernement) les chantiers majeurs à conduire dans le cadre du développement de l'EPT. On en dénombre formellement trois qui sont :

- la restructuration dans la division des postes² ;
- le déploiement du réseau de fibres optiques, dont l'enjeu est de garantir en la matière une couverture nationale optimale et, par ailleurs, de placer le Luxembourg à la pointe au niveau européen pour ce qui est de la pénétration de la large bande ;
- la séparation entre la commercialisation des produits télécoms et d'infrastructure avec les développements y afférents; c'est dans ce cadre qu'est inclus l'objectif de convergence précité que se fixe l'entreprise des postes et télécommunications.

Au sens commun et large, la convergence signifie un rapprochement des modes, des technologies et des supports de communication (téléphonie fixe et mobile, internet et télévision, ordinateur et système portable...) et doit donc s'entendre à la fois au sens technique et commercial du terme. Au sens strict, la convergence consiste à confier la commercialisation des produits et services fixes et mobiles de télécommunications à une société de commercialisation télécom qui inclut la filiale LUXGSM S.A. de l'EPT. Ainsi qu'il a été énoncé dans l'exposé des motifs, l'intérêt du projet sous rubrique, est de pouvoir « *garantir le succès de l'EPT dans l'environnement hautement compétitif du marché du*

¹ Voir en particulier la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'Entreprise des Postes et Télécommunications et la loi du 21 mars 1997 sur les Télécommunications.

² Voir à cet égard le projet de loi n°6160 sur les services postaux qui a fait l'objet d'un avis de la Chambre de Commerce le 6 décembre 2010.

secteur des télécommunications » en assurant la stabilisation de l'activité et la pérennité des produits et services de télécommunications de l'entreprise.

L'intérêt de la convergence est multiple, à commencer par donner un degré élevé de flexibilité et de performance commerciale que peut potentiellement offrir une société de droit privé. En outre, les concurrents de l'EPT s'organisent sur le même modèle, en s'appuyant sur des structures privées à haute performance. Enfin, l'évolution réglementaire au niveau communautaire requiert une plus grande transparence entre infrastructures et produits commercialisés, ce à quoi répond donc la convergence et, partant, le présent projet de loi sous avis.

Conformément au cadre fixé par l'Agenda 2012, la mise en œuvre de la convergence exige que des agents de l'EPT, qui ont par définition un statut de droit public, soient affectés à la société de droit privé mise en place aux fins de ladite convergence.

Les auteurs du projet de loi indiquent par ailleurs que ce projet prévoit que 1) les agents de droit public de l'EPT qui seront affectés à la société de commercialisation télécom conserveront leur statut d'origine ainsi que tous leurs droits et devoirs afférents et que 2) une restriction est amenée à être inscrite dans la loi organique de l'EPT en ce qui concerne la prise d'une participation éventuelle dans la société de droit privé par un actionnaire privé.

Ainsi, le présent projet de loi rend possible, d'un côté, l'affectation d'agents de droit public de l'EPT à des emplois dans la filiale dans laquelle l'EPT est actionnaire unique et, de l'autre, encadre le cas de cession d'une participation dans la société de commercialisation télécom. Concernant ce dernier aspect, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle avait eu à se prononcer au début de l'année 2008 sur une réforme législative et réglementaire qui visait à donner la possibilité aux agents non ouvriers de l'EPT d'exprimer leurs droits de vote actif et passif, et ceci dans un souci d'amélioration de la démocratie interne de l'entreprise. En la matière, elle renvoie donc à son avis du 21 janvier 2008 sur la question³.

La Chambre de Commerce ne perçoit aucun impératif qui s'opposerait aux dispositions du projet de loi sous avis. Elle rappelle à cet égard que, de manière générale, elle soutient les réformes législatives et réglementaires qui favorisent la compétitivité des entreprises nationales, leur adaptation au sein du marché unique, que ce soit en termes de coûts et de flexibilité de leurs structures et de leur organisation. Or c'est bien dans cette optique que s'inscrit la réforme afférente, pour donner à l'EPT les moyens d'évoluer dans le cadre européen concurrentiel et libéralisé.

Sur la forme, la Chambre de Commerce soutient la stratégie réglementaire envisagée à travers le projet de loi sous rubrique et qui consiste à mettre en pratique les préconisations qui figurent dans l'avis du Conseil d'Etat du 20 décembre 2002 relatif au projet de loi modifiant et complétant entre autres la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat. Il est indiqué dans cet avis que « *le Conseil d'Etat préconisa entre autres de régler des situations particulières de détachement de fonctionnaires de l'Etat auprès de sociétés de droit privé, situations pouvant se présenter dans le cadre de la libéralisation de services publics, comme en l'espèce la libéralisation des services de télécommunications, acquise depuis 1998, plutôt dans le cadre de lois spéciales s'appliquant à ces domaines spécifiques* ». La Chambre de Commerce ne peut que saluer que le présent projet de loi

³ Avis de la Chambre de Commerce du 21 janvier 2008 sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'Entreprise des Postes et Télécommunications et le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 15 octobre 1992 concernant le mode d'élection des représentants des agents tombant sous le statut de la Fonction publique au conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications et l'exercice de leurs fonctions.

applique ce principe édicté par le Conseil d'Etat, eu égard à plus forte raison au domaine spécifique des télécommunications.

La Chambre de Commerce n'a pas d'opposition formelle, ni de principe à l'égard du présent projet de loi sous avis, dans la mesure où ledit projet de loi s'inscrit très largement dans les lignes directrices qui sont développées depuis plus d'un an (au moment de la rédaction du présent avis de la Chambre de Commerce) en ce qui concerne la mise en œuvre de la stratégie de la convergence, dans la foulée de la création en 2010 de la société NewCo. Ces lignes se résument concrètement à mettre en œuvre les réformes inhérentes à l'ouverture à la concurrence des activités économiques visées, 2) terminer d'établir concrètement la société NewCo, sachant que la convergence est déjà une réalité depuis mars 2010 et 3) doter la nouvelle société de tous les éléments nécessaires à son action (branding, une gouvernance adaptée et efficace).

Commentaire des articles

La Chambre de Commerce n'entend pas commenter l'intégralité des cinq articles du projet de loi. Deux thématiques légales apparaissent clairement à travers ces articles, l'une en lien avec l'affectation des agents de l'EPT à la société de droit privé, l'autre relative à la cession potentielle de participation de la société de commercialisation.

Concernant les articles 2 et 4

L'article 2 du projet de loi sous rubrique élargit les prérogatives du conseil d'administration de l'entreprise des postes et télécommunications en matière de cession de participation dans la société de commercialisation. Il incombe au Conseil précité d'obtenir l'avis des représentants du personnel, de même qu'il lui revient de garantir qu'une cession possible ne s'opère que « *dans un cadre de revente n'emportant pas de changement de contrôle* » et selon des considérations de « *besoins en apports technologiques ou stratégiques fondamentaux* ». La Chambre de Commerce est attachée à la possibilité qui est donnée aux entreprises de pouvoir se financer pour conduire leur stratégie, en particulier lorsqu'elles évoluent dans un environnement concurrentiel. La Chambre de Commerce peut approuver cette volonté des auteurs du projet de loi de ne pas rendre possible des opérations qui ne seraient que financières, mais plutôt de favoriser, ou du moins de ne pas empêcher des opérations qui se justifieraient d'un point de vue technologique ou stratégique. En matière de télécommunication, les entreprises doivent pouvoir être réactives et opérer des choix requis par l'environnement concurrentiel, et cela dans une optique de développement pérenne et durable des activités visées.

D'autre part, et plus généralement, il demeure crucial aux yeux de la Chambre de Commerce de redire à quel point la prise ou la cession de participation fait partie de la vie des entreprises, notamment quand il s'agit pour ces dernières d'avoir accès à des sources de financement vitales pour la poursuite de leur développement ou le maintien de leur part de marché, plus généralement de leur stratégie. De ce point de vue, les auteurs du projet de loi n'entravent pas ces principes et exigences, y compris à l'égard de l'EPT. De ce point de vue, l'option d'avoir recours à la participation d'actionnaires privés demeure légitime, et à plus forte raison si, comme cela est exprimé dans le projet de loi, les potentiels actionnaires apportent du capital technologique et du know-how en plus de capitaux financiers. En conséquence, la Chambre de Commerce peut soutenir les velléités exprimées dans le projet de loi sous avis en faveur d'une prise de participation dans la société de droit privé aux motifs de l'apport par de nouveaux partenaires en technologies et au niveau stratégique.

L'article 4, comme indiqué dans le commentaire des articles, comporte l'obligation, en sus de l'avis obligatoire des représentants du personnel, de soumettre à l'approbation du Gouvernement en conseil toute opération de cession telle que précédemment définie. La Chambre de Commerce peut approuver ces dispositions.

Concernant l'article 5

Ce sont les dispositions de l'article 5 qui rendent possible, par modification de l'article 24 de la loi organique, l'affectation des agents de l'EPT à la société de commercialisation des produits et services de télécoms. En ce qui concerne le régime des agents de l'entreprise, il est inséré une dérogation à l'article 6 par 2 de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires de l'Etat, qui rend possible l'affectation dans une structure filiale dans laquelle l'EPT est actionnaire unique. De la sorte, les agents conservent leur statut et les droits et devoirs afférents et sont placés sous l'autorité de la filiale. La Chambre de Commerce relève que, du point de vue légal, une affectation de fonctionnaire renvoie, non pas à un changement de structure juridique, mais à un changement de poste. Dans le cas présent, l'affectation impose de changer d'autorité hiérarchique, mais pas de statut. La Chambre de Commerce n'a pas de commentaire spécifique à formuler à l'endroit de ces dispositions.

De surcroît, eu égard à l'article 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat et comme rappelé dans le commentaire des articles du projet sous revue, le projet de loi sous avis « *ne comporte pas de disposition dont l'application est susceptible de grever le budget de l'Etat* ».

Il est important aux yeux de la Chambre de Commerce de demeurer attentif à l'enjeu que constitue le développement des activités télécoms au niveau national. Des trois cœurs de métier que l'EPT développe à travers ses activités, celui des télécoms est indubitablement le plus porteur en valeur ajoutée et en croissance qualitative. Il revient donc à l'entreprise des postes et télécommunications ainsi qu'à l'ensemble des acteurs et parties prenantes du développement sectoriel de garantir les conditions dudit développement.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres commentaires à formuler sur le projet de loi sous avis. Tout au plus, elle souligne, en marge du projet de loi sous avis qui porte pour l'essentiel sur des aspects « techniques » de la mise en œuvre de la convergence, que les enjeux de cette mise en œuvre ont également et surtout trait au caractère opérationnel de la convergence, avec notamment des impératifs pour l'entreprise de commercialisation de droit privé d'efficacité et de réussite dans les objectifs qui lui sont fixés. En particulier, la Chambre de Commerce relève qu'il reste à régler des questions eu égard au positionnement de la société LuxGSM qui est censée servir en quelque sorte de réceptacle de la nouvelle société et dont les statuts ne sont pas parfaitement en phase avec l'exigence d'efficacité précitée. En outre, la nouvelle structure doit faire montre d'une gouvernance adaptée et qui facilite la convergence du point de vue opérationnel car capable de faire émerger une vision et de conduire une stratégie de développement. La Chambre de Commerce sera quant à elle attentive à ces quelques aspects ainsi évoqués.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord au projet de loi sous avis.

BFR/SDE