

Décision n° 00–1 de l’Autorité de régulation des télécommunications en date du 5 janvier 2000 proposant les évaluations définitives du coût du service universel et les contributions des opérateurs pour l’année 1998

L’Autorité de régulation des télécommunications,

Vu le code des postes et télécommunications, et notamment ses articles L. 35–3, et R. 20–31 à R. 20–39 issus du décret n° 97–475 du 13 mai 1997 relatif au financement du service universel pris pour l’application de l’article L. 35–3 du code des postes et télécommunications ;

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

Vu l’avis n° 97–4 de l’Autorité de régulation des télécommunications en date du 31 janvier 1997 sur le projet de décret relatif au financement du service universel ;

Vu la décision n° 97–272 de l’Autorité de régulation des télécommunications en date du 22 septembre 1997 proposant les évaluations prévisionnelles du coût du service universel et les contributions des opérateurs pour l’année 1998 et fixant les règles employées pour l’application des méthodes d’évaluation ;

Après en avoir délibéré le 5 janvier 2000,

Introduction

Le coût net des obligations de service universel fait l’objet d’une évaluation prévisionnelle, que l’Autorité doit proposer au Ministre chargé des télécommunications avant le 1^{er} septembre de l’année précédant l’année concernée, puis d’une évaluation définitive, que l’Autorité doit proposer au Ministre au plus tard le 15 octobre suivant l’année considérée. Les méthodes de calcul de ce coût net sont fixées par les articles R.20–32 à R.20–39 du code des postes et télécommunication. L’application de ces méthodes donne lieu à des règles, qui, en application des dispositions de l’article R. 20–40 du code des postes et télécommunications, sont publiées par l’Autorité. L’Autorité a ainsi publié, en annexe I à la décision n° 97–272 susvisée, les règles qu’elle avait employées pour l’évaluation du coût net prévisionnel pour l’année 1998.

La présente décision propose l’évaluation du coût net définitif des obligations de service universel pour l’année 1998. Cette évaluation est fondée sur les mêmes règles que celles utilisées pour l’évaluation prévisionnelle de la même année. L’évaluation définitive pour 1998 tient compte, à la différence de l’évaluation prévisionnelle, de données comptables constatées et auditées relatives aux coûts et recettes, ainsi que de données relatives aux caractéristiques du réseau de France Télécom et aux trafics, qui sont issues du système d’information de France Télécom et dont les méthodes de mesure ont été auditées.

Sur la procédure et le calendrier de travail de l’Autorité

Par lettre en date du 17 juin 1999, le président de l’Autorité a saisi France Télécom d’une demande d’informations nécessaires à l’établissement des évaluations du coût des composantes de service universel. Cette demande a été rappelée par lettre du président de l’Autorité à France Télécom du 30 juillet 1999 et du 2 décembre 1999. France Télécom a fourni les éléments d’information correspondants les 3 novembre et les 3, 13 et 16 décembre 1999.

Par ailleurs, la comptabilité de France Télécom utilisée pour le calcul du coût net des obligations de service universel, a été auditée par un organisme indépendant désigné par l'Autorité par la décision n° 99-562 du 2 juillet 1999, en application du I de l'article L. 35-3 du code des postes et télécommunications. L'audit a porté sur les données de coûts et de recettes des services pris en compte dans les différentes composantes des obligations de service universel, ainsi que sur les méthodes de collecte des données relatives aux caractéristiques du réseau et aux trafics, issues du système d'information de France Télécom. Le rapport d'audit correspondant a été remis à l'Autorité le 30 décembre 1999.

Le président de l'Autorité a indiqué au secrétaire d'Etat à l'industrie par lettre du 3 novembre 1999 qu'en raison de la non disponibilité des éléments comptables audités de France Télécom, l'évaluation du coût définitif du service universel 1998 ne pourrait être proposée à la date du 15 octobre 1999 prévue dans le code des postes et télécommunications.

De plus, l'Autorité a fait procéder à un audit des déclarations des volumes de trafic des opérateurs, qui ont servi à déterminer les contributions de ces opérateurs au fond de service universel ainsi que le montant de la rémunération additionnelle aux tarifs d'interconnexion. Cet audit a porté sur la déclaration de 10 opérateurs. Le rapport d'audit correspondant a été remis à l'Autorité le 8 septembre 1999.

Enfin, l'Autorité a proposé au ministre chargé des télécommunications, dans sa décision n° 99-609 du 21 juillet 1999, la valeur définitive du taux de rémunération du capital pour 1998, prévu par l'article R.20-37 du code des postes et télécommunications. Le secrétaire d'Etat à l'industrie a fixé le taux correspondant par un arrêté du 5 octobre 1999.

Evaluation des coûts nets des composantes du service universel

Evaluation définitive pour 1998 du coût net des obligations de péréquation tarifaire correspondant au déséquilibre de la structure courante des tarifs de France Télécom

L'Autorité rappelle que cette composante ne donne plus lieu à compensation à partir du 1^{er} janvier 2000, en application de l'arrêté du secrétaire d'Etat à l'industrie du 29 septembre 1999 pris sur proposition de l'Autorité du 30 juin 1999 (décision n° 99-489).

L'évaluation du coût C1 de cette composante s'établit à partir de la formule de l'article R. 20-32 du code des postes et télécommunications : $C1 = 12. (Pe - P). N$

où " *Pe* est le tarif d'abonnement mensuel de référence ; il est égal à 65 F hors taxes ;

" *P* est le tarif d'abonnement mensuel moyen de l'année de référence comprenant l'abonnement au service téléphonique, la facturation détaillée et les services permettant à un abonné de restreindre son accès au service téléphonique. *P* est évalué en tenant compte des taux de pénétration de ces prestations associées. "

" *N* représente le nombre moyen, dans l'année considérée, des abonnés de l'opérateur de service universel, à l'exclusion de ceux bénéficiant d'abonnements spécifiques ou d'options tarifaires qui correspondent à une résorption du déséquilibre des tarifs.

"

Les règles employées par l'Autorité dans sa décision n° 97-272 ont consisté à préciser le mode de calcul des éléments *P* et *N*. En particulier, l'Autorité avait exclu les titulaires d'abonnements professionnels, d'abonnements modérés et des mesures faible consommation, de l'assiette de *N*.

L'Autorité a retenu les données fournies par France Télécom et auditées, portant sur les nombres d'abonnés N_{AP} , N_{OP} , N_{FD} , N_{SR} , P_{AP} , P_{FD} , P_{SR} tels qu'ils sont définis par les règles précisées en annexe I à la présente décision.

Ainsi, le coût C1 est évalué à 2 028 millions de francs.

L'Autorité rappelle que le coût prévisionnel de cette composante pour 1998 avait été évalué à 2 242 millions de francs.

Evaluation définitive pour 1998 du coût net des obligations de péréquation tarifaire correspondant aux obligations de péréquation géographique

Le coût net C2 de cette composante est évalué selon la méthode énoncée à l'article R. 20-33 du code des postes et télécommunications. Il est égal à la somme des coûts nets pertinents dans les zones non rentables et des coûts nets pertinents des abonnés situés dans les zones rentables qui ne seraient pas desservis par un opérateur agissant dans les conditions du marché.

S'agissant des zones non rentables, l'Autorité a utilisé un modèle représentant l'économie du réseau de France Télécom, décrit ci-après. Ce modèle a été constitué à partir des mêmes règles que celles utilisées dans la décision n° 97-272 susvisée. Ce modèle a été alimenté par les données de coûts et de recettes constatées en 1998 et audités, et par des données fournies par France Télécom relatives aux caractéristiques de son réseau. La méthode de collecte de ces données issues du système d'information de France Télécom a été auditée.

Il ressort de cet audit que la modélisation des recettes sortantes et entrantes par ligne selon la classe de densité démographique est imprécise et conduit à des estimations de recettes non conformes à la réalité. Compte tenu de ces imprécisions de méthode et de résultats relevées par l'audit, l'Autorité a retenu comme meilleure évaluation disponible des recettes entrantes et sortantes celles où ces quantités sont indépendantes de la classe de densité de la ligne.

S'agissant des abonnés des zones rentables qui ne seraient pas desservis par un opérateur agissant dans les conditions du marché, l'Autorité avait considéré, dans sa décision n° 97-272 relative au coût prévisionnel pour 1998, qu'aucun modèle ni aucune comptabilité appropriés ne permettraient alors d'évaluer cette composante de façon satisfaisante. Conformément à l'article R. 20-33, l'Autorité avait retenu la méthode fixée par défaut par l'article R. 20-33 du code des postes et télécommunications, soit 1% du chiffre d'affaires du service téléphonique ouvert au public entre points fixes de France Télécom.

Sur la base des règles précédemment décrites, l'Autorité évalue à 2 159 millions de francs le coût C2 des obligations de péréquation géographique, qui se décomposent ainsi :

- 1 295 millions de francs au titre des zones non rentables ;
- 864 millions de francs au titre des abonnés des zones rentables qui ne seraient pas desservis par un opérateur agissant dans les conditions du marché, correspondant à 1% du chiffre d'affaires du service téléphonique ouvert au public entre points fixes de France Télécom évalué par elle-même à 86,4 milliards de francs et audité.

L'Autorité rappelle que ce coût C2 a été évalué de façon prévisionnelle pour 1998 à 2 717 millions de francs, dont 1 892 millions de francs pour les zones non rentables et 825 millions de francs pour les abonnés des zones rentables qui ne seraient pas desservis par un opérateur agissant dans les conditions du marché.

Evaluation définitive pour 1998 du coût net de l'obligation d'offrir des tarifs spécifiques à certaines catégories d'abonnés en vue de leur assurer l'accès au service téléphonique

L'Autorité avait retenu un coût prévisionnel pour cette composante égal au plafond fixé par l'article R. 20-34 du code des postes et télécommunications issu du décret n° 97-475 susvisé, c'est à dire correspondant à 0,8 % du chiffre d'affaires du service téléphonique au public, soit 921 millions de francs.

L'offre de tarifs spécifiques prévue par l'article R.20-34 n'a pas été mise en œuvre en 1998 ; aussi le coût définitif de cette composante est nul.

Les opérateurs autres que France Télécom ont contribué en 1998 au fonds de service universel à titre prévisionnel à hauteur de 22 millions de francs. Leur contribution définitive au titre de l'année 1998 est nulle et donnera lieu à une régularisation par le fonds.

Evaluation définitive pour 1998 du coût net des obligations d'assurer la desserte du territoire en cabines téléphoniques installées sur le domaine public

L'évaluation de cette composante est établie conformément aux règles décrites en annexe I et à partir des comptes d'exploitation de l'activité de publiphonie et du nombre, constaté à ce jour, de publiphones, informations fournies par France Télécom à l'Autorité et auditées. Les règles utilisées sont les mêmes que celles utilisées pour évaluer cette composante à titre prévisionnel.

Dans sa décision n° 97-272 susvisée, l'Autorité indiquait que : *"La représentation du parc de France Télécom inclut 5 % d'uniphones qui ne permettent pas l'accès au service téléphonique sans restriction et qui doivent en principe être retirés de l'évaluation. France Télécom estime cependant qu'il est difficile de déterminer, dans les délais impartis, la localisation précise des uniphones. Ainsi, dans un premier temps, il n'a pas été possible de les éliminer du calcul mais l'audit afférant à l'évaluation définitive pour 1998 permettra de les distinguer du parc de publiphones."*

France Télécom a confirmé que les comptes d'exploitation de l'activité publiphonie fournis à l'Autorité excluent les uniphones.

Par la méthode exposée ci-dessus, le coût net définitif de cette composante pour l'année 1998 est de 187 millions de francs. Il correspond à la prise en compte de 24 093 cabines installées dans 22 237 communes.

L'Autorité avait évalué le coût prévisionnel de cette composante à 163 millions de francs.

Evaluation définitive pour 1998 du coût net des obligations correspondant à la fourniture d'un service de renseignements et d'un annuaire d'abonnés sous forme imprimée et électronique

Le périmètre de l'activité

Les opérateurs de télécommunication, qu'ils en aient l'obligation ou non, proposent généralement à leurs abonnés un service d'annuaire et de renseignements. Cette activité n'est pas propre à France Télécom et génère différentes recettes :

- l'achat des annuaires papier ;
- la consultation de l'annuaire électronique qui est payante après trois minutes ;
- la requête d'un numéro auprès du service de renseignements ;
- la publicité : l'ODA, régie publicitaire des annuaires de France Télécom a réalisé un chiffre d'affaires de 4,4 milliards de francs en 1998 ;

- la consultation de l'annuaire sur Internet, qui est génératrice de recettes de publicité ;
- la consultation de l'annuaire et du service de renseignements incite les abonnés à téléphoner et induit directement du trafic supplémentaire.

L'évaluation du coût net de cette composante doit prendre en compte l'ensemble de ces recettes. Le périmètre de l'activité retenu par l'Autorité est celui explicité à l'article R. 20-36 du code des postes et télécommunications : il comprend l'annuaire imprimé, l'annuaire électronique, le service de renseignements, la vente de fichiers et la liste rouge.

La détermination des recettes nettes résultant du trafic induit

Les recettes nettes résultant du trafic induit par la consultation des services d'annuaires et de renseignements ne constituent pas un élément de la comptabilité analytique prévisionnelle de l'opérateur chargé du service universel et nécessitent une évaluation spécifique. Les règles utilisées pour cette évaluation sont exposées en annexe I.

France Télécom n'ayant pas fourni d'évaluation sur le nombre de consultations de l'annuaire et du service de renseignements, l'Autorité a été conduite, comme elle l'avait fait pour l'évaluation prévisionnelle, à consulter d'autres sources d'information.

Dans sa plaquette institutionnelle "leader mondial de la publicité on-line", l'ODA (régie publicitaire des annuaires de France Télécom) indique que :

- les pages blanches sont consultées en moyenne 90 millions de fois par mois ;
- l'annuaire électronique est consulté en moyenne 63 millions de fois par mois ;
- l'annuaire sur Internet a fait l'objet de 5 millions de requêtes en septembre 1998 et ce nombre de consultations augmente rapidement.

Sur la base de ce nombre de consultations, et sur la base du nombre d'appels calculé en appliquant les règles retenues par l'Autorité et exposées en annexe I, l'Autorité a évalué que la recette nette issue du trafic induit est supérieure à la valeur de 1 099 millions de francs, coût net hors pages jaunes, issu de la comptabilité analytique de France Télécom pour l'année 1998. En ajoutant les recettes nettes des pages jaunes, la composante est encore plus excédentaire.

L'Autorité considère donc que la composante annuaire et service de renseignements est bénéficiaire et qu'à ce titre aucune compensation n'est due.

L'évaluation des avantages induits du fait d'être opérateur de service universel

La prise en compte des avantages induits par le fait d'être opérateur de service universel n'est pas prévue explicitement par le décret n° 97-475 du 13 mai 1997 relatif au financement du service universel.

L'Autorité rappelle qu'elle avait indiqué, dans son avis n° 97-4 du 31 janvier 1997 sur le projet de décret relatif au financement du service universel que, dans le cadre du programme de travail pour la mise en oeuvre du décret : *" la question des effets économiques induits et des avantages immatériels découlant de la fourniture du service universel sera également examinée "*.

L'Autorité rappelle également qu'elle a engagé des travaux visant à quantifier ces effets, qui lui ont permis d'indiquer une valeur prévisionnelle de ces avantages induits pour 1999 et 2000.

La répartition entre les opérateurs

L'Autorité constate que les opérateurs fournissant le service téléphonique au public ont adressé des déclarations de volume de trafic téléphonique, tel que défini à l'article R.20-38 du code des postes et télécommunications et que la somme de ces volumes détermine la valeur définitive V du volume défini au même article et s'établit à 299 993 millions de minutes. L'Autorité rappelle qu'elle a fait auditer les procédures de déclaration de volume d'un échantillon des opérateurs. Il résulte de ces déclarations de volume que la rémunération additionnelle r égale à $(C1+C2)/V$ vaut approximativement 1,40 centime par minute, que cette rémunération additionnelle, ramenée à $C2/V$ pour les opérateurs de radiocommunications mobiles exemptés en application de l'article L. 35-3, vaut approximativement 0,72 centime par minute.

L'Autorité rappelle qu'en application du 2° du II de l'article L. 35-3 du code des postes et télécommunications, le financement du coût net C3, somme des coûts des composantes de tarifs spécifiques, de publiphonie, d'annuaire et de renseignements, égal à 187 millions de francs, est assuré par des versements des opérateurs au fonds de service universel des télécommunications au *prorata* de leur part de trafic. L'article R. 20-39 définit le trafic d'un opérateur comme la somme des trafics au départ et à l'arrivée de tous les terminaux connectés à ses réseaux ouverts au public.

L'Autorité constate que les exploitants de réseaux ouverts au public et notamment ceux qui fournissent des services de télécommunications autres que le service téléphonique, ont adressé également des déclarations de volume de trafic, tel que défini à l'article R. 20-39, que seule France Télécom fournit effectivement le service universel et est créditée du coût net C3, et que l'ensemble de ces valeurs permet ainsi de déterminer pour chaque opérateur sa contribution nette au fonds de service universel au *prorata* de son trafic.

En l'absence de déclaration des opérateurs suivants : Saint-Martin Mobiles, Primus Telecommunications SA et Télécontinent SA, l'Autorité a fixé la contribution de chacun d'entre eux à une somme forfaitaire de 50 000 francs au titre de l'année 1998.

La régularisation

L'écart entre les valeurs définitives et les valeurs prévisionnelles du coût net des obligations de service universel donne lieu à régularisation. Ces régularisations portent intérêt pour la rémunération additionnelle aux tarifs d'interconnexion.

Plus précisément, l'article R. 20-38 du code des postes et télécommunications relatif à la rémunération additionnelle aux tarifs d'interconnexion indique que : "*Les soldes débiteurs correspondants aux écarts entre les charges prévisionnelles effectivement facturées et les sommes qui auraient été dues sont versés par les opérateurs débiteurs aux opérateurs créditeurs au plus tard le 20 décembre de l'année suivant l'année considérée. Ces écarts portent intérêt de droit au taux interbancaire offert à Paris pour une durée de 12 mois.*"

L'article R. 20-39 du code des postes et télécommunications relatif aux contributions au fonds de service universel indique que : "*Les soldes définitifs relatifs à l'année considérée sont constatés par le ministre chargé des télécommunications au plus tard le 15 novembre de l'année suivant l'année considérée sur proposition de l'Autorité de régulation des télécommunications exprimée au plus tard le 15 octobre de cette même année. L'Autorité de régulation des télécommunications notifie ces valeurs à chaque opérateur et à la caisse des dépôts et consignations au plus tard le 30 novembre de l'année suivant l'année considérée*" et que "*Les versements de la régularisation des contributions interviennent au plus tard le 20 décembre de l'année suivant l'année considérée*".

L'Autorité rappelle que, en raison de la non-disponibilité des informations comptables de France Télécom, la présente décision est prise à une date postérieure à la date du 15 octobre prévue par le code des postes et

télécommunications, et que les régularisations ne pourront intervenir qu'après la constatation des valeurs proposées par le ministre chargé des télécommunications.

Conclusion

Au terme de cette décision, l'Autorité tient à rappeler que le contenu du service universel a été défini par la loi du 26 juillet 1996. Il comprend la fourniture à tous d'un service téléphonique de qualité à un prix abordable, des tarifs spécifiques destinés à certaines catégories de personnes en raison notamment de leur niveau de revenu ou de leur handicap, la desserte du territoire en cabines téléphoniques et la fourniture d'un service de renseignements et d'un annuaire d'abonnés sous forme imprimée et électronique.

La méthode d'évaluation du coût net du service universel est précisément définie par les articles R.20-33 à R.20-39 du code des postes et télécommunications susvisés. L'Autorité a appliqué cette méthode et les règles qu'elle avait fixées pour l'évaluation prévisionnelle pour 1998, aux données constatées pour 1998, qui ont fait l'objet d'un audit.

Cette méthode et ces règles conduisent à une évaluation du coût net définitif du service universel pour 1998 de 4 374 millions de francs dont :

- 2 028 millions de francs correspondant au déséquilibre de la structure courante des tarifs de France Télécom ;
- 2 159 millions de francs correspondant aux obligations de péréquation géographique ;
- 187 millions de francs pour la desserte du territoire en cabines téléphoniques installées sur le domaine public ;
- nul pour les tarifs spécifiques destinés à certaines catégories de personnes en raison notamment de leur niveau de revenu ou de leur handicap ;
- nul pour le coût des obligations correspondant à la fourniture d'un service de renseignements et d'un annuaire d'abonnés sous forme imprimée et électronique

Le coût de ces deux premières composantes, C1 et C2, donne lieu à une rémunération additionnelle aux tarifs d'interconnexion de l'ordre de 1,40 centime par minute. Pour les opérateurs mobiles, exemptés de la part de cette rémunération additionnelle correspondant au déséquilibre de la structure courante des tarifs téléphoniques, la contribution est de l'ordre de 0,72 centime par minute.

Le coût C3 de ces trois dernières composantes donne lieu à des versements au fonds géré par la Caisse des dépôts et consignations et reversés ensuite par celle-ci à France Télécom.

Décide :

Article 1er –

Les règles employées pour l'application des méthodes d'évaluation sont celles figurant en annexe I à la présente décision.

Article 2 –

Les valeurs définitives pour l'année 1998 proposées sont :

- pour le coût du déséquilibre résultant de la structure courante des tarifs, $C1 = 2\,028$ millions de francs ;
- pour le coût correspondant aux obligations de péréquation géographique, $C2 = 2\,159$ millions de francs ;
- pour le volume total du trafic téléphonique supporté par les boucles locales des réseaux téléphoniques à l'exception des communications au départ ou à destination de réseaux ouverts au public n'assurant pas le service téléphonique, $V = 299\,993$ millions de minutes.

Article 3 –

Les contributions nettes des opérateurs au fonds de service universel proposées sont celles figurant en annexe II à la présente décision.

Article 4 –

Le président de l'Autorité transmettra au secrétaire d'Etat à l'industrie la présente décision qui, à l'exception de ses annexes, sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 5 janvier 2000,

le Président

Jean-Michel Hubert