

Décision n°2011-0573
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 24 mai 2011
fixant les évaluations définitives du coût du service universel
et les contributions des opérateurs pour l'année 2009

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes,

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 ») telle que modifiée par la directive 2009/136/CE du 25 novembre 2009 ;

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE »), et notamment ses articles L. 32 (15°), L. 35-3, et R. 20-31 à R. 20-39 ;

Vu l'arrêté du ministre délégué à l'industrie en date du 19 février 2010 fixant le montant mensuel de la réduction tarifaire téléphonique pour certaines catégories de personnes au titre du service universel des communications électroniques ;

Vu la décision n° 2008-1229 de l'Autorité en date du 13 novembre 2008 fixant les contributions provisionnelles au coût du service universel pour l'année 2009 ;

Vu la décision n° 2008-0162 de l'Autorité en date du 7 février 2008 fixant le taux de rémunération du capital employé pour évaluer les coûts et les tarifs des activités fixes régulées de France Télécom pour l'année 2009 prévu par l'article R. 20-37 du CPCE publiée au *Journal officiel* de la République française du 29 mars 2008 ;

Vu la décision n° 2010-0778 de l'Autorité en date du 1^{er} juillet 2010 adoptant la notice de déclaration du chiffre d'affaires pertinent pour le calcul de la contribution définitive au fonds de service universel pour l'année 2009, publiée au *Journal officiel* de la République française du 5 janvier 2011 ;

Vu la décision n° 2011-0356 de l'Autorité en date du 26 avril 2011 publiant les règles employées pour l'application des méthodes mentionnées aux articles R. 20-33 à R. 20-39 du CPCE pour le calcul du coût définitif du service universel pour l'année 2009;

Vu la décision n° 2011-0592 de l'Autorité en date du 24 mai 2011 publiant pour l'année 2009 l'attestation de conformité des coûts entrants dans les comptes d'exploitation par produit du coût net du service universel établis par France Télécom dans le cadre de ses obligations réglementaires ;

Vu l'avis n° 2000-531 de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 9 juin 2000 sur la décision tarifaire n° 00086E relative à la demande de France Télécom de proposer des tarifs sociaux et à la suppression de l'abonnement « ligne à faible consommation » de France Télécom ;

Vu l'avis n° 2005-0031 de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 21 janvier 2005 sur la décision tarifaire n° 2004168 de France Télécom relative à la modification des frais de mise en service, du prix mensuel d'abonnement et du prix des communications nationales relatif aux contrats « Abonnement principal » et « Abonnement social » ;

Vu l'avis n° 2005-0127 de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 3 février 2005 sur la décision tarifaire n° 2004168 de France Télécom relative à la modification des frais de mise en service, du prix mensuel d'abonnement et du prix des communications nationales relatif aux contrats « Abonnement principal » et « Abonnement social » ;

Vu les déclarations relatives aux chiffres d'affaires pertinents pour le service universel transmises par les opérateurs ;

Après en avoir délibéré le 24 mai 2011,

I. INTRODUCTION

I.1. Sur le dispositif de financement du service universel

L'article L. 35-3 du CPCE définit le dispositif de financement des coûts nets imputables aux obligations de service universel.

Les méthodes de calcul de ce coût net sont fixées par les articles R. 20-31 à R. 20-39 du CPCE. Ces méthodes sont précisées par des règles qui, en application des dispositions de l'article R. 20-40 du CPCE, doivent être publiées par l'Autorité.

La présente décision a pour objet d'évaluer le coût net définitif des obligations de service universel pour l'année 2009.

Les règles employées pour le calcul du coût définitif du service universel pour l'année 2009 ont été adoptées par l'Autorité, à l'issue d'une consultation publique menée du 4 février au 18 mars 2011, dans sa décision n° 2011-0356 du 26 avril 2011.

I.2. Sur la procédure suivie par l'Autorité

Les informations nécessaires à l'établissement des évaluations du coût des composantes de service universel pour le calcul du coût définitif du service universel pour l'année 2009 ont été fournies par France Télécom les 17, 21 et 30 décembre 2010.

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 dans la décision n° 2010-0903 en date du 27 juillet 2010, en application du I de l'article L. 35-3 du CPCE. L'audit a porté sur les données de coûts et de recettes des services pris en compte pour l'évaluation du coût 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 22 décembre 2010. L'attestation de conformité a été publiée en annexe de la décision n° 2011-0592 du 24 mai 2011.

Parallèlement à ces travaux, l'Autorité a réalisé une notice de déclaration du chiffre d'affaires pertinent pour le calcul des contributions définitives au fonds de service universel pour l'année 2009. Cette notice de déclaration a fait l'objet d'une consultation publique qui s'est déroulée du 26 mai au 15 juin 2009, avant d'être adoptée par la décision n° 2010-0778 du 1^{er} juillet 2010 susvisée. L'Autorité a également fait procéder à un contrôle externe des déclarations des chiffres d'affaires des services en communications électroniques des opérateurs contributeurs au fonds de service universel pour l'année 2009, qui ont servi à déterminer les contributions de ces opérateurs au fonds de service universel. Ce contrôle a porté sur les déclarations de 41 opérateurs. Le rapport correspondant à cette mission a été remis à l'Autorité le 22 décembre 2010.

Enfin, l'Autorité a retenu dans sa décision n° 2009-889 la valeur du taux de rémunération du capital pour 2009 prévu par l'article R. 20-37 du CPCE. La valeur du taux de rémunération du capital retenu est de 10,7%.

II. ÉVALUATION DES COÛTS NETS DES COMPOSANTES DU SERVICE UNIVERSEL

II.1. Évaluation du coût net des obligations de péréquation tarifaire correspondant aux obligations de péréquation géographique

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

Modèle d'évaluation du coût net des zones non rentables

Comme indiqué dans sa décision n° 2011-0356 en date du 26 avril 2011, l'Autorité a maintenu pour l'année 2009 le choix d'une découpe en zones de répartition locales. L'Autorité a dès lors utilisé un modèle représentant l'économie du réseau de France Télécom comportant 35 classes de zones de répartition locales caractérisées par leur densité démographique.

Le modèle reflète le comportement d'un opérateur soumis à une péréquation géographique de ses tarifs et agissant dans des conditions de marché, qui développe le réseau à partir des zones de plus forte densité démographique vers les zones les moins denses. Pour chaque classe de zones locales, un coût net apparaît dès lors que le coût supplémentaire encouru par l'opérateur pour desservir cette catégorie de zones locales est supérieur aux recettes directes et indirectes retirées par la desserte de cette classe de zones locales. Le modèle considère que l'opérateur cherche à maximiser son profit en arrêtant son déploiement quand toute extension supplémentaire de son réseau diminue celui-ci.

Les zones non rentables sont, par définition, celles que l'opérateur ne desservirait pas dans ces conditions et le coût net de l'obligation de péréquation géographique des tarifs est la somme des coûts nets des zones non rentables.

Les données de coûts et de recettes constatées en 2009, fournies par France Télécom et auditées, ont été introduites dans le modèle utilisé par l'Autorité.

Le modèle est par ailleurs fondé sur les règles adoptées par l'Autorité dans sa décision n° 2011-0356 du 26 avril 2011 précitée, adoptée à la suite de la consultation publique menée du 4 février au 18 mars 2011.

Le coût net définitif des zones non rentables pour l'année 2009, avant prise en compte des avantages immatériels, s'élève à 5,743 millions d'euros, représentant 175 458 abonnés analogiques, soit 0,84 % du nombre de lignes principales analogiques, situés dans les zones locales ayant moins de 7,5 habitants au km².

II.2. Évaluation 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

La réduction de la facture téléphonique

L'offre de tarifs spécifiques prévue par l'article R. 20-34 du CPCE a été mise en œuvre le 1^{er} juillet 2000. Les bénéficiaires potentiels, qui reçoivent une attestation envoyée par leur organisme social (Caisse nationale d'allocations familiales, Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce ou Caisse centrale de mutualité sociale agricole), la renvoient à l'organisme prestataire de la réduction sociale tarifaire s'ils souhaitent bénéficier du dispositif.

La réduction consentie par France Télécom s'élève, en 2009, à 9,50 euros toutes taxes comprises par mois et par bénéficiaire à partir de cette date. Dans le cadre de l'évaluation du coût net du service universel, le montant pris en compte pour la compensation des opérateurs est de 4,21 euros hors taxes par mois et par bénéficiaire sur l'intégralité de l'année 2009, conformément à l'arrêté susvisé de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi en date du 19 février 2010.

En décembre 2009, 379 410 allocataires bénéficiaient de la réduction tarifaire téléphonique, ce qui a représenté, pour l'année 2009, un montant total de 20,116 millions d'euros hors taxes. En décembre 2008, 428 000 allocataires bénéficiaient de cette réduction.

L'article R. 20-34 du CPCE précise que « *le montant de la compensation versée à chaque opérateur par le fonds de service universel des communications électroniques est égal au coût net de l'offre tarifaire auquel s'ajoutent les coûts de gestion exposés par les organismes gestionnaires et par le prestataire chargé de la gestion du dispositif de réduction tarifaire pour le compte des opérateurs* ».

Ces coûts de gestion s'élèvent à 2,311 millions d'euros en 2009. Ces frais correspondent aux frais de gestion des organismes sociaux et à ceux de l'organisme gestionnaire de la réduction sociale tarifaire. Ils correspondent aux coûts d'affranchissement de l'attestation et aux charges de personnel des salariés des organismes sociaux affectés à cette opération et du gestionnaire du dispositif de réduction sociale tarifaire.

Synthèse

Au total, au titre du coût définitif pour l'année 2009, le coût net de la composante des tarifs sociaux, avant prise en compte des avantages immatériels, s'élève à 22,428 millions d'euros. Ce coût net ne dépasse pas le plafond fixé à 0,8% du chiffre d'affaires du service téléphonique au public de l'année, conformément à l'article R. 20-34 du code.

II.3. Évaluation 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 adoptées par la décision n° 2011-0356 de l'Autorité précitée et à partir des comptes d'exploitation de l'activité de publiphonie et du nombre de publiphones par commune, informations fournies par France Télécom et auditées.

Le coût net définitif de cette composante pour l'année 2009 est de 14,081 millions d'euros avant prise en compte des avantages immatériels. Il est en baisse par rapport à 2008 (15,379 millions d'euros). Il correspond à la prise en compte de 29 450 cabines dans les 26 372 communes pour lesquelles le nombre de cabines respecte la norme définie par l'article R.20-30-3 du CPCE et pour lesquelles l'activité publiphone est déficitaire. La poursuite de la baisse des coûts fixes par publiphone atténuée par la baisse du trafic intervenue entre 2008 et 2009 et la légère hausse des coûts variables a entraîné la baisse du nombre de cabines déficitaires (28 536 cabines prises en compte dans 25 869 communes en 2008) et du déficit moyen par cabine.

II.4. Évaluation 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

Dans leur réponse aux appels à candidatures pour les composantes « annuaire imprimé » et « service de renseignements » pour les périodes 2007 à 2009, et 2009 à 2011, France Télécom et PagesJaunes ont estimé que le coût net des deux sous-composantes « Annuaire imprimé » et « services de renseignements » est nul.

L'article L. 35-3 du CPCE prévoit que : *« les coûts nets pris en application du III ne peuvent être supérieurs aux engagements pris, le cas échéant, dans le cadre des appels à candidatures prévus à l'article L. 35-2, par les opérateurs désignés pour assurer les obligations de service universel. »*

En outre, l'article 6 des arrêtés du 18 novembre 2009 et du 3 décembre 2009 désignant l'opérateur en charge de la fourniture de la composante d'annuaire imprimé et de service universel de renseignements a établi que la composante précitée *« ne fait pas l'objet d'une compensation par le fonds de service universel »*.

Le coût net des deux sous-composantes précitées est donc nul. En conséquence, il n'y a pas lieu de préciser de règles pour les composantes « Annuaire imprimé » et « services de renseignements ».

Dans sa décision n° 2008-1229 fixant les contributions provisionnelles au coût du service universel pour l'année 2009 précitée, l'Autorité avait retenu un coût provisionnel nul pour cette composante, correspondant au montant de la dernière évaluation définitive connue de cette composante (en l'occurrence celle de l'année 2006).

II.5. Evaluation des avantages induits du fait d'être opérateur de service universel

En application de l'article R. 20-37-1 du CPCE, les avantages immatériels comprennent :

- le bénéfice technique et commercial résultant de l'étendue du réseau, par rapport à un opérateur agissant dans les conditions du marché, pour le raccordement de nouveaux abonnés ;
- le bénéfice lié à l'amélioration dans le temps des capacités économiques d'abonnés bénéficiant du service universel ;
- le bénéfice tiré de l'exploitation des données relatives aux abonnés, pour la connaissance du marché ;
- le bénéfice tiré de l'image de marque associée à la position d'opérateur de service universel.

L'Autorité a mené des travaux sur les avantages immatériels depuis 1998 :

- elle a, en particulier, défini en 1999 une méthode permettant d'évaluer l'avantage lié à l'image de marque ;
- à la suite de l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes C-146 / 00 en date du 6 décembre 2001, elle a évalué l'ensemble des avantages immatériels pour chaque exercice définitif à compter de l'exercice 1998 ;
- elle a commandé, en 2006, une nouvelle étude à un consultant indépendant afin de mettre à jour les résultats relatifs au calcul de l'avantage lié à l'image de marque pour l'année 2005 ;
- elle a commandé, en 2010, une nouvelle étude à un consultant indépendant afin de mettre à jour les méthodologies employées pour la valorisation des avantages immatériels. Cette étude a, en particulier, permis de mettre en place une méthode pour l'évaluation de l'avantage tiré de l'affichage publicitaire sur les cabines téléphoniques et de mettre à jour le sondage pour une évaluation de l'avantage lié à l'image de marque composante par composante pour l'année 2009.

Jusqu'à la dernière désignation, France Télécom était le seul opérateur désigné pour l'ensemble des composantes de service universel qui nécessitait un calcul du coût net. La méthode d'évaluation des avantages induits par le statut de prestataire de service universel se faisait de manière agrégée, sans affectation à chacune des composantes.

Or, le cadre réglementaire en vigueur prévoit la possibilité de désigner plusieurs opérateurs chargés de fournir une ou plusieurs composantes du service universel (article L. 35-2 du CPCE). En décembre 2009, la société PagesJaunes a été désignée comme prestataire des sous-composantes annuaire imprimé et service de renseignements de la composante « Annuaire et services de renseignements » du service universel.

Les arrêtés du 18 novembre 2009 et du 3 décembre 2009 désignant la société PagesJaunes ne prévoient pas la compensation de la composante « Annuaire et services de renseignements », ce qui implique qu'il n'est pas nécessaire de valoriser les avantages immatériels associés à cette composante.

C'est donc uniquement sur les composantes « service téléphonique » et « cabines téléphoniques » que les avantages immatériels, prévus par l'article R. 20-37-1 du CPCE, doivent être évalués en 2009.

Dans le cadre de la présente décision, l'Autorité a actualisé les méthodes tout en conservant la cohérence avec les méthodes qu'elle avait déjà employées pour l'évaluation des avantages, de façon à l'adapter à la situation actuelle dans laquelle plusieurs prestataires de service universel coexistent : France Télécom pour le service téléphonique et les cabines téléphoniques et PagesJaunes pour l'annuaire imprimé et les services de renseignements. Dans cet esprit, elle a procédé à l'actualisation des évaluations précédentes.

Le bénéfice technique et commercial résultant de l'étendue du réseau (effet lié à l'ubiquité)

Service téléphonique

Par essence, l'attribution de cet avantage à la composante de service téléphonique prend en compte les obligations tarifaires correspondant aux obligations de péréquation.

Cet avantage peut être technique en tant qu'il est associé à une économie d'échelle additionnelle obtenue grâce au raccordement de lignes non rentables. Ce bénéfice est implicitement pris en compte dans le modèle de calcul du coût de la péréquation géographique, par la modélisation en coûts évitables. En effet, dans cette évaluation, le « passage » d'un opérateur agissant dans des conditions de marché à la situation réelle de France Télécom se fait à coût incrémental. Dit autrement, on évalue les coûts qui seraient évités par France Télécom si elle n'avait pas à desservir les clients et les zones non rentables. Dans ces conditions, les économies d'échelle qui, de façon chronologique, « bénéficient » aux derniers abonnés, sont transférées par la modélisation aux zones non rentables.

En conséquence, il n'y a pas lieu de prendre en compte à nouveau et isolément cet avantage.

France Télécom peut également retirer un avantage commercial de son statut d'opérateur de service universel quand un abonné déménage d'une zone non rentable vers une zone rentable. Celui-ci s'adressera plus facilement à France Télécom parce qu'il sait que France Télécom est présent dans la zone où il emménage. La valeur de l'ubiquité sera dans ce cas estimée en fonction du nombre d'abonnés des zones non rentables déménageant dans une zone rentable et qui restent fidèles à l'opérateur.

L'Autorité évalue cet avantage à 109 363 euros. Ce montant est lié au nombre d'abonnés déménageant d'une zone non rentable à une zone rentable qui est désormais faible (le nombre d'abonnés en zones non rentables ayant très nettement diminué depuis 2003).

Cabines téléphoniques

L'opérateur en charge de la fourniture de cabines téléphoniques bénéficie également de l'étendue du réseau de cabines téléphoniques, ces dernières pouvant servir de support à des affiches publicitaires. Cet usage est avéré dans d'autres pays de l'Union européenne. L'opérateur pourrait donc tirer un avantage commercial de ces cabines, qui serait matérialisé par des revenus de l'affichage publicitaire. Ces bénéfices matériels devraient venir en déduction de ses coûts. L'opérateur a décidé de ne pas tirer pleinement parti de son réseau de cabines et, par conséquent, de rendre ce bénéfice immatériel.

L'évaluation du bénéfice résultant de l'étendue du réseau de cabines, correspondant à la valeur de l'affichage publicitaire sur les cabines téléphoniques, consiste pour l'Autorité à estimer les revenus potentiels pour l'opérateur d'un affichage publicitaire sur ses cabines dans les zones non rentables.

La valeur du tarif brut de l'affichage publicitaire a été évaluée par benchmark sur la base des offres périurbaines pertinentes pour les petites communes. Un ratio de cabines pertinentes parmi les cabines non rentables, correspondant à l'évaluation pratiquée en Belgique, en Italie et au Royaume Uni a été retenu. En plus des informations précédentes, la taille de l'affichage publicitaire et l'ensemble des rabais consentis, des taxes, marges et coûts internes ont permis d'estimer le bénéfice annuel à 164 € par cabine déficitaire, ce qui est homogène avec l'évaluation dans ces autres pays.

Conformément au II.2, 29 450 cabines enregistraient une situation déficitaire, ce qui a représenté, pour l'année 2009, un bénéfice annuel lié à l'affichage publicitaire de 4,829 millions d'euros.

Le bénéfice lié à l'amélioration dans le temps des capacités économiques d'abonnés bénéficiant du service universel (effet lié au cycle de vie)

Service téléphonique

La consommation d'une ligne varie naturellement en fonction du temps et de la composition de la famille qui utilise la ligne. Par exemple, la consommation téléphonique d'un couple avec enfants est susceptible d'augmenter régulièrement au moment où les enfants deviennent consommateurs de services téléphoniques, puis de diminuer brutalement au moment de leur départ du foyer familial. Par ailleurs, la consommation individuelle moyenne d'une ligne téléphonique augmente régulièrement, au moins en volume. Il s'agit d'un effet induit à la fois par l'effet *club* (quand un abonné supplémentaire est raccordé au réseau téléphonique, chacun des abonnés déjà raccordés peut l'appeler) et par la modification des habitudes de consommation, hors effet *club*. Il s'agit d'un effet macroscopique global.

En ce qui concerne la péréquation géographique, cet effet peut être pris en compte en projetant les coûts et les recettes totaux sur un horizon d'étude de 5 ans : ne doivent être considérées comme non rentables que les zones qui le sont sur la période de l'étude. En d'autres termes, l'avantage lié au cycle de vie est égal au coût net correspondant aux zones qui ne sont pas rentables sur l'année considérée mais qui le sont sur l'ensemble de la période prise en compte. Pour 2009, du fait de l'évolution des coûts et recettes de France Télécom, aucune zone non rentable en 2009 ne deviendrait rentable sur une période de 5 ans.

En conséquence, l'effet lié au cycle de vie dans l'évaluation du coût du service téléphonique 2009 a une valeur nulle.

Tarifs sociaux du service téléphonique

Une partie des clients bénéficiaires de l'offre sociale de l'opérateur en charge de la composante téléphonique auront une inclination naturelle à rester clients de cet opérateur alors même qu'ils ne seront plus éligibles à cette offre sociale. Cet effet est à proprement parler un effet lié au cycle de vie. La valeur du bénéfice de cycle de vie tiré de l'offre sociale du service téléphonique est calculée en fonction des mouvements de clients précédemment éligibles à l'offre sociale et bénéficiaires de l'offre qui ne sont plus éligibles et souscrivent à une offre de l'opérateur. Ces mouvements ont été estimés à partir d'une étude¹ réalisée pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) et de la marge annuelle correspondant aux offres résidentielles en France.

Pour 2009, l'Autorité estime à 17 215 euros, l'effet lié au cycle de vie dans l'évaluation du coût des tarifs sociaux 2009.

Cabines téléphoniques

Un opérateur agissant dans des conditions de marché peut souhaiter raccorder une zone ou un publiphone aujourd'hui non rentable, en prévision de l'évolution à venir de son coût et de ses recettes.

Il est attendu que les recettes des publiphones seront globalement stables ou en baisse à l'horizon des cinq prochaines années, du fait notamment du développement de la téléphonie mobile. Un publiphone non rentable en 2009 le sera vraisemblablement sur la période considérée. Dès lors, l'avantage lié à l'évolution dans le temps de l'économie des publiphones non rentables est nul pour l'année 2009.

En conséquence, l'effet lié au cycle de vie dans l'évaluation du coût des cabines téléphoniques 2009 a une valeur nulle.

Le bénéfice tiré de l'exploitation des données relatives aux abonnés

Service téléphonique

Un opérateur de service universel bénéficie d'informations (en termes de niveau de consommation, de profil de trafic par exemple) qu'il peut utiliser, notamment pour ses études *marketing* et ses besoins d'aménagement de réseau.

L'estimation est réalisée en fonction des ventes de services supplémentaires aux abonnés en zones non rentables et aux abonnés des offres de tarifs sociaux, au prorata du nombre de lignes concernées.

Ces ventes de services supplémentaires concernent principalement les lignes mobiles.

L'Autorité évalue à 467 680 euros le bénéfice tiré de l'exploitation des données relatives aux abonnés pour 2009.

¹ Réalisée en 2007-2008, dans le cadre des travaux de l'observatoire et intitulée : « *Situations professionnelles, transitions et trajectoires des allocataires du RMI* » par Jacques Bouchoux, Yvette Houzel, Jean-Luc Outin (centre d'économie de la Sorbonne, UPI-CNRS)

Le bénéfice tiré de l'image de marque associée à la position d'opérateur de service universel

Service téléphonique

Le sondage mené en 2010 avait pour but de réactualiser l'évaluation de l'avantage lié à l'image de marque. La méthodologie utilisée a également permis de différencier le calcul, composante par composante.

L'estimation nécessite de réaliser un sondage auprès des abonnés résidentiels. Hormis les questions liées à la signalétique des sondés (région, taille de commune, PCS, âge, etc.), à leur consommation et au sur-prix, deux types de questions sont posés aux sondés :

- des questions sur l'image de marque de France Télécom auprès de l'abonné ;
- des questions liées à la connaissance par le sondé des obligations en termes de service universel de France Télécom.

L'évaluation des avantages retirés de l'image de marque en 2009 a été effectuée à partir d'une méthodologie développée par l'Autorité en 1999, qui s'appuie sur le sur-prix que consent à payer un abonné avant de basculer chez un concurrent de France Télécom. Ce sur-prix est actualisé grâce aux résultats d'un sondage mené par un institut en 2010.

Le sur-prix lié à l'image de marque du service téléphonique et de la publiphonie a été calculé pour les composantes de service téléphonique et de publiphonie. En l'absence de dissociation des sur-prix pour les composantes, l'allocation du sur-prix au service téléphonique s'effectue au prorata du chiffre d'affaires constaté sur les lignes résidentielles. Appliquée au chiffre d'affaires de téléphonie fixe analogique de France Télécom sur le segment résidentiel, la méthodologie du sur-prix valorise à 7,018 millions d'euros l'avantage, en termes d'image de marque, que France Télécom retire de son statut d'opérateur de service universel, pour le service téléphonique, en 2009 (contre 18,309 millions d'euros en 2008 toutes composantes confondues).

Cabines téléphoniques

Appliquée au chiffre d'affaires des cabines téléphoniques de France Télécom, la méthodologie du sur-prix valorise à 102 187 euros l'avantage, en termes d'image de marque, que France Télécom retire de son statut d'opérateur des cabines téléphoniques en 2009.

Bilan des avantages immatériels par composante

Au total, les avantages immatériels se répartissent composante par composante, comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

Avantages immatériels	(en euros)	
	<i>Service téléphonique</i>	<i>Cabines téléphoniques</i>
Ubiquité	109 363	4 829 800
Cycle de vie	17 215	0
Données de consommation	467 680	0
Image de marque	7 018 130	102 187
Total des avantages immatériels	7 612 388	4 931 987

Le montant global des avantages immatériels, toutes composantes confondues, pour l'année 2009 qui se monte à 12,544 millions d'euros est à rapprocher des 18,342 millions d'euros enregistrés pour l'année 2008. Ce montant est en baisse du fait notamment de la baisse des chiffres d'affaires des abonnés résidentiels et des cabines téléphoniques et de l'actualisation de la méthode d'évaluation des avantages immatériels.

II.6. Synthèse

Le tableau ci-dessous présente le coût du service universel par composante, avant et après prise en compte des avantages immatériels :

Coût définitif 2009 du service universel	(en euros)		
	Coût net avant avantages immatériels (1)	Avantages immatériels (2)	Coût net après avantages immatériels (1)-(2)
Service téléphonique	28 171 072	7 612 388	20 558 684
Publiphones	14 081 443	4 931 987	9 149 456
Annuaire imprimé et services de renseignements	0	0	0
Total	42 252 515	12 544 375	29 708 140

II.7. Compensation

Le coût définitif du service universel, avantages immatériels déduits, s'élève à 29,708 millions d'euros en 2009. Il est en hausse par rapport à celui de l'année 2008 : 22,556 millions d'euros et d'un niveau comparable à celui de l'évaluation provisionnelle de l'année 2009.

II.8. Appréciation du caractère excessif de la charge

Conformément au CPCE, l'Autorité a réalisé le calcul du coût net du service universel pour l'année 2009 en tenant compte des avantages immatériels, ce qui conduit à un coût de 29,708 millions d'euros en 2009 qui n'est pas, « non excessif ». Ce coût net apparaît non seulement significatif en valeur absolue mais également excessif, une fois rapporté à la situation de l'opérateur prestataire, étant donné la situation concurrentielle sur le marché français.

L'ordre de grandeur du coût net du service universel 2009 est comparable avec l'ordre de grandeur des amendes infligées par les autorités de la concurrence.

L'Autorité a évalué si le coût net présentait un caractère excessif pour France Télécom au regard de sa capacité à le supporter compte tenu de ses caractéristiques propres, notamment du niveau de ses équipements, de sa situation économique et financière ainsi que de sa part de marché ou d'autres éléments pertinents.

Le service universel représente un coût net de plus de 29 millions d'euros pour l'année 2009. Compte tenu de la part de marché de l'opérateur qui en assume la prestation et de la règle de répartition retenue, la fourniture du service universel entraîne une charge nette de 12,3 millions d'euros, à l'échelle du groupe France Télécom, comparable aux amendes prononcées par la Commission européenne ou l'Autorité de la concurrence.

Par une décision n° 09-D-36 du 9 décembre 2009, l'Autorité de la concurrence a en effet infligé une sanction pécuniaire à France Télécom d'un montant 10,5 millions d'euros. L'Autorité de la concurrence, dont les sanctions doivent avoir un caractère dissuasif, a ainsi estimé qu'un montant de l'ordre de 10 millions d'euros, était de nature à peser significativement sur France Télécom.

Et d'ailleurs, France Télécom, dans le rapport financier 2009 du groupe cite, à la note 9 du document de référence 2009 (page 456), parmi les procédures judiciaires, arbitrales et administratives susceptibles d'avoir un impact significatif sur la situation financière du groupe France Télécom, la procédure suivante d'un montant inférieur à celui du coût net du service universel pour l'année 2009 :

« En juillet 2003, à la suite d'une enquête sectorielle sur les conditions de la mise en œuvre du dégroupage de la boucle locale et de l'accès aux services haut débit dans les états membres de l'Union européenne, la Commission européenne a condamné Wanadoo à 10,35 millions d'euros d'amende pour abus de position dominante entre mars 2001 et octobre 2002. Le 30 janvier 2007, le TPIUE a confirmé cette décision et le 2 avril 2009, la CJUE a rejeté le pourvoi de France Télécom. La décision de la Commission européenne est ainsi devenue définitive ».

Le coût net de l'année 2009 est supérieur à celui de l'année 2008 qui se montait à 22,7 millions d'euros et avait été considéré comme une charge excessive. En outre, le rapport entre cette charge nette et le chiffre d'affaires pertinent de France Télécom est en légère augmentation en 2009.

Ce coût présente donc un caractère excessif au regard de la part de marché de France Télécom et de la situation concurrentielle sur le marché.

Cette charge est nettement supérieure au coût de mise en œuvre du mécanisme de financement.

Il convient de comparer cette somme au coût de mise en œuvre du mécanisme de financement. Celui-ci comprend les frais de gestion du fonds par la Caisse des dépôts, les coûts des audits réglementaires nécessaires au calcul du coût net et à la production des chiffres d'affaires pertinents en vue de l'évaluation des contributions, les coûts liés à l'élaboration des déclarations et des mises en paiement par les opérateurs, les coûts liés au calcul du coût net du service universel par l'Autorité et à la gestion du dispositif de réduction sociale tarifaire. Ce coût total de mise en œuvre est d'un montant inférieur à 4 millions d'euros, dont la majorité est imputable au dispositif de réduction sociale tarifaire.

La charge est manifestement importante au regard de son coût de collecte.

Conclusion

Un coût de plus de 29 millions d'euros et une charge de 12,3 millions d'euros correspondant à la contribution nette pour le prestataire constituent une charge manifestement « excessive » et il y a lieu de mettre en œuvre le mécanisme de compensation conformément à l'article L. 35-3 III du CPCE.

II.9. Frais de gestion

Les contributions sont à augmenter des frais de gestion de la Caisse des dépôts, qui s'élèvent à 67 350 euros, niveau de montant validé par le comité de contrôle du fonds en date du 15 octobre 2010.

II.10. Impayés

L'article R. 20-39 du CPCE précise qu' «*en cas de défaillance d'un opérateur, et si les sommes dues par cet opérateur ne sont pas recouvrées dans un délai d'un an à compter de la défaillance telle que mentionnée à l'article R. 20-43, elles sont imputées lors de l'exercice suivant cette constatation sur les comptes des autres opérateurs au prorata de la part de chacun calculée de la manière décrite ci-dessus, et payées en même temps que le solde définitif suivant* ».

Pour mémoire, les exercices comptables antérieurs à l'année 2006 ont déjà été clôturés précédemment. Il restait à clôturer l'exercice 2007.

A la demande de l'Autorité, la Caisse des dépôts lui a remis un récapitulatif des dettes, actualisées des intérêts courant jusqu'au 31 décembre 2010 vis-à-vis du fonds, pour chacun des opérateurs, pour l'exercice 2007. Ces états comptables serviront à la clôture définitive au 31 décembre 2011 du point de vue comptable de l'exercice 2007.

Le tableau ci-dessous récapitule, pour l'exercice, les dettes actualisées au 30 mai 2011, date présumée des régularisations de l'exercice 2009 :

En euros	Dettes et intérêts sur dettes jusqu'au 30 mai 2011 en €
2007	29 780 €

Ainsi, pour l'exercice clôturé 2007, le solde net des dettes du fonds actualisé au 30 mai 2011 se monte à 29 780 euros.

Le coût du service universel 2009 est donc augmenté de ce montant (29 780 euros) afin de pouvoir régulariser les dettes de l'exercice clôturé. Par ailleurs, un certain nombre de contributeurs restaient débiteurs vis-à-vis du fonds au titre de l'exercice clôturé 2007. La notification de régularisation qui sera adressée aux opérateurs consécutivement à la présente décision prendra en compte, outre la régularisation entre contribution définitive et contribution provisionnelle, la régularisation des dettes des exercices clôturés. Elle prendra en compte, par ailleurs, l'imputation des créances de l'exercice clôturé en 2007.

III. REPARTITION DES CONTRIBUTIONS ENTRE LES OPERATEURS

L'intégralité du coût du service universel pour l'exercice 2009 est financée par l'intermédiaire du fonds de service universel. Les opérateurs ont communiqué à l'Autorité leurs chiffres d'affaires réalisés au titre des services de communications électroniques conformément à l'article R. 20-39 du code précité. Ces valeurs permettent de déterminer, pour chaque opérateur, sa contribution nette au fonds de service universel.

III. 1. Clé de répartition du coût du service universel entre les contributeurs

La rédaction de l'article L. 35-3 du CPCE dispose au deuxième alinéa que : *« la contribution de chaque opérateur au financement du service universel est calculée au prorata de son chiffre d'affaires réalisé au titre des services de communications électroniques, à l'exclusion de celui réalisé au titre des prestations d'interconnexion et d'accès faisant l'objet des conventions définies au I de l'article L. 34-8 et des autres prestations réalisées ou facturées pour le compte d'opérateurs tiers ».*

L'article R. 20-39 du CPCE précise les modalités d'application du nouveau régime juridique applicable au calcul du coût du service universel :

« Les opérateurs qui contribuent au fonds de service universel sont les exploitants de réseaux ouverts au public et les fournisseurs de services de communications électroniques au public.

La contribution de chaque opérateur au financement du service universel est calculée au prorata de son chiffre d'affaires réalisé au titre des services de communications électroniques, à l'exclusion :

1° Du chiffre d'affaires réalisé au titre des prestations d'interconnexion et d'accès faisant l'objet des conventions définies au I de l'article L. 34-8 et des autres prestations réalisées ou facturées pour le compte d'opérateurs tiers ;

2° Du chiffre d'affaires réalisé au titre de l'acheminement et de la diffusion de services de radio et de télévision ainsi que de l'exploitation d'antennes collectives.

Dans le cadre d'offres associant des services de radio ou de télévision à des services de communications électroniques, la contribution de l'opérateur est établie au prorata du seul chiffre d'affaires lié aux services de communications électroniques.

Pour le calcul de la contribution, il est pratiqué un abattement de 5 millions d'euros sur le chiffre d'affaires annuel ainsi calculé. »

La décision n° 2010-0778 en date du 1^{er} juillet 2010 susvisée a adopté la notice de déclaration du chiffre d'affaires pertinent pour le calcul de la contribution définitive au fonds de service universel pour l'année 2009 en tenant compte des dispositions réglementaires fixées par le décret n° 2004-1222 du 17 novembre 2004.

III.2. Les contributeurs : les opérateurs de communications électroniques

Les contributeurs au service universel sont les opérateurs tels que définis par l'article L. 32 15° du CPCE : « *toute personne physique ou morale exploitant un réseau de communications électroniques ouvert au public ou fournissant au public un service de communications électroniques* ».

III.3. Ce qui est porté au crédit des opérateurs

France Télécom fournit seule l'ensemble des composantes du service universel. En conséquence, France Télécom est créditée de la totalité du coût net du service universel calculé au point II.6.

Le montant porté au crédit de France Télécom comprend les coûts de gestion des organismes sociaux et du prestataire de la réduction sociale tarifaire, montants qui s'élèvent à 2,311 millions d'euros, à charge pour France Télécom de les reverser aux organismes et aux prestataires concernés.

III.4. Ce qui est porté au débit des opérateurs

Évaluation du chiffre d'affaires pertinent de chaque déclarant

Le chiffre d'affaires pertinent permettant de déterminer la contribution de chaque déclarant est obtenu à partir des déclarations des opérateurs réalisées selon les règles fixées par la notice de déclaration adoptée par l'Autorité (décision n° 2010-0778 du 1^{er} juillet 2010).

Le chiffre d'affaires pertinent pris en compte est égal à celui déclaré par l'opérateur, retraité le cas échéant par l'Autorité suite aux audits réalisés.

Abattement

Tout déclarant pour lequel le chiffre d'affaires pertinent est inférieur ou égal au montant de l'abattement de 5 millions d'euros défini à l'article R. 20-39 du CPCE n'est pas contributeur.

Tout déclarant pour lequel le chiffre d'affaires pertinent est strictement supérieur au montant de l'abattement est contributeur. Son chiffre d'affaires déclaré est réduit du montant de l'abattement (5 millions d'euros) pour obtenir un chiffre d'affaires final qui sert de base au calcul de sa contribution.

Le chiffre d'affaires total pertinent communiqué par l'ensemble des opérateurs, et retraité le cas échéant par l'Autorité à la suite des audits réalisés, s'élève à 34 446,853 millions d'euros. Compte tenu de l'abattement de 5 millions d'euros, le chiffre d'affaires retenu pour le calcul de la part de chacun des contributeurs dans le financement du coût du service universel est au final de 33 966,892 millions d'euros soit en baisse de 5,08% par rapport au montant de l'année 2008.

Évaluation de la contribution brute de chaque contributeur

Le *prorata* de chaque opérateur contributeur est déterminé comme le *ratio* de son chiffre d'affaires final (abattement déduit) rapporté à la somme des chiffres d'affaires finaux de l'ensemble des opérateurs contributeurs.

Ce *ratio* est appliqué au coût net du service universel (29 708 140 euros) majoré des frais de gestion (67 350 euros) et de la régularisation des impayés (29 780 euros) pour déterminer la contribution brute de chaque opérateur.

Le montant total du financement du fonds de service universel (29,805 millions d'euros) rapporté au total du chiffre d'affaires de référence (après abattement, soit 33 966,892 millions d'euros) représente un taux de prélèvement d'environ 0,08% en 2009 (contre 0,06% en 2007 et 2008, 0,08% en 2006, 0,09% en 2005, 0,10% en 2004 et 0,17% en 2003).

Opérateurs n'ayant pas rempli de déclaration

L'Autorité constate que la quasi-totalité des opérateurs ont transmis leur déclaration et que les déclarations qui n'ont pas été effectuées correspondent à des opérateurs dont le chiffre d'affaires pertinent est vraisemblablement inférieur au montant de l'abattement. L'Autorité se réserve par ailleurs la possibilité d'engager les procédures appropriées à l'encontre des opérateurs non déclarants en application de l'article L. 36-11 du CPCE.

III.5. La contribution nette d'un opérateur

En application des articles L. 35-3 et R. 20-39 du CPCE, si le crédit d'un opérateur est supérieur à son débit, celui-ci est créancier vis-à-vis du fonds de service universel.

Inversement, si le crédit d'un opérateur est inférieur à son débit, celui-ci est débiteur vis-à-vis du fonds de service universel. La différence entre son débit et son crédit représente sa contribution nette au fonds de service universel.

Autrement dit, la contribution nette d'un contributeur, positive ou négative, est égale à la contribution brute diminuée, le cas échéant, du coût net de la fourniture des prestations de service universel qu'il assure.

L'annexe jointe définit les contributions établies au titre de la présente décision.

L'écart entre la somme des montants dus par les opérateurs débiteurs et celle due par les opérateurs créanciers correspond aux frais de gestion du fonds et aux impayés.

III.6. La régularisation

Tout écart entre les valeurs définitives et les valeurs provisionnelles du coût net des obligations de service universel donne lieu à régularisation. Celle-ci peut se traduire pour un contributeur particulier, soit par un solde de contribution à verser (régularisation nette débitrice), soit par le remboursement d'un trop perçu (régularisation nette créditrice).

Le calcul du montant de cette régularisation prend en compte au jour de son évaluation :

- les sommes (non réactualisées) appelées au titre des échéances provisionnelles et les dates de ces échéances ;
- les sommes effectivement versées au titre des échéances provisionnelles et les dates effectives de ces versements ;
- les sommes (non réactualisées) appelées au titre des intérêts de retard dus au titre d'un ou plusieurs paiements tardifs, partiels et/ou non effectués, et les dates de ces échéances d'intérêts ;
- les intérêts de retard effectivement versés au titre des paiements tardifs, partiels et les dates de ces versements ;
- les intérêts, pour chacune des deux échéances provisionnelles, sur le montant de la différence entre la somme appelée lors de cette échéance et la moitié de la contribution définitive, courant sur la période entre la date de cette échéance provisionnelle et celle de la régularisation définitive, en application de l'article R. 20-39 (ces intérêts ne s'appliquent qu'aux contributeurs ayant été notifiés d'une contribution provisionnelle) ;
- la contribution (non réactualisée) nette due ;
- la régularisation des dettes et créances de l'exercice clôturé 2007, celles-ci étant réactualisées à la date d'échéance anticipée pour la régularisation définitive, en l'occurrence le 30 mai 2011.

Cette régularisation est notifiée aux contributeurs concernés.

Pour les contributeurs ayant une régularisation nette débitrice (cas où un solde est dû), la notification d'échéance qui leur est envoyée en précise la date. Tout retard de paiement est porteur d'intérêts légaux qui viennent majorer la somme initialement notifiée, indépendamment des procédures en application de l'article L. 36-11 du CPCE prévues pour non-respect de l'obligation de financement du service universel. Pour mémoire, le taux d'intérêts utilisé est le taux Euribor 12 mois à la date d'échéance, majoré de quatre points à la suite de la publication du décret n° 2008-795 du 20 août 2008.

Les contributeurs ayant une régularisation nette créditrice reçoivent leur quote-part des sommes perçues des autres contributeurs dans les dix jours suivant les dates d'échéance ou plus tard dans le cas de versements tardifs des autres contributeurs. Il convient à ce titre de noter que, d'une part, dans le cas d'un versement tardif, les contributeurs ayant une contribution nette créditrice percevront des intérêts de retard (du fait de l'actualisation des dettes réalisée par la Caisse des dépôts, en prévision de la clôture comptable définitive d'exercice et préalablement à la mutualisation des dettes mentionnée au point II.10), et que, d'autre part, en raison des défaillances éventuelles de certains contributeurs, les montants

réellement perçus par les contributeurs ayant une contribution nette créditrice peuvent être finalement inférieurs au montant initialement notifié par l'Autorité (auquel cas une régularisation des ces impayés interviendra lors d'une décision définitive relative à un autre exercice et postérieure à la clôture par le comité de contrôle du fonds de l'exercice 2009).

Décide :

Article 1 – Le coût net correspondant aux obligations du service universel au titre de l'année 2009, augmenté des frais de gestion et des impayés de l'exercice 2007, est de 29 805 270 euros, déduction faite des avantages immatériels, composante par composante, pour un total de 12 544 375 euros, et se décompose comme suit :

- 20,558 millions d'euros pour les obligations correspondant au service téléphonique ;
- 9,149 millions d'euros pour la desserte du territoire en cabines téléphoniques installées sur le domaine public ;
- 0 euro 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 ;
- 67 350 euros de frais de gestion de la Caisse des dépôts ;
- 29 780 euros de régularisation des dettes de l'exercice 2007.

Article 2 - Ce montant constitue une charge excessive et donne lieu à compensation.

Article 3 - Les contributions nettes des opérateurs au fonds de service universel pour l'année 2009 sont celles figurant en annexe I de la présente décision.

Article 4 - Le directeur général de l'Autorité est chargé de l'application de la présente décision, qui sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée aux opérateurs figurant en annexe.

Fait à Paris, le 24 mai 2011

Le Président

Jean-Ludovic SILICANI

Annexe I à la décision n° 2011-0573
Contributions définitives au fonds de service universel de l'année 2009

<i>Titulaire créditeur</i>	<i>Montant à recevoir du fonds (en euros)</i>
France Télécom	19 305 702

<i>Titulaires débiteurs</i>	<i>Montant à verser au fonds (en euros)</i>	<i>Titulaires débiteurs</i>	<i>Montant à verser au fonds (en euros)</i>
6 COM	477	Keyyo	7 801
ACN COMMUNICATIONS FRANCE	40 364	Le 118 000	6 142
Afone	23 780	118218 LE NUMERO	76 126
Akamai Technologies	25 447	Mediaserv SARL	19 805
Altitude Telecom	35 685	Mobisud	1 579
Auchan Telecom	19 919	Numericable	90 556
AT&T Global Network Services	45 804	NC Numéricable	63 354
France SAS			
B3G	10 442	Neo Telecoms	172
Bouygues Telecom	2 927 273	Nerim	5 528
BT France	82 483	Netsize	9 652
Budget Telecom	6 142	Nordnet	3 668
Cable & Wireless	439	NRJ Mobile	73 094
Central Telecom	6 142	OMER TELECOM	191 378
Cogent Communications France SAS	3 685	Omer Mobile	100 120
Colt Technology France	82 746	One Tel	4 545
Completel SAS	149 961	Orange Caraïbe	232 532
Coriolis Telecom SAS	22 990	Orange France	6 705 088
Darty Telecom	47 735	Orange Réunion	64 232
Dauphin Telecom	4 080	Optimitel	7 897
Débitel France	30 449	Outremer Telecom	109 689
Digicel Antilles françaises Guyane	82 044	PagesJaunes Groupe	10 517
Eagle Telecom	6 142	Primus Telecommunications France SA	9 573
Easynet	12 652	Prosodie	50 016
Equant France SA	7 292	Radianz France	0
Est Vidéocommunication	9 916	RMI Informatique	3 975
Free	725 939	SFR	6 626 379
Futur Telecom	26 719	SRR	168 388
GC Pan European Crossing France	24 482	SAS SPM TELECOM	632
Hub Télécom	41 292	Sprintlink France SAS	2 457
IC Telecom	12 285	Symacom	22 814
Intercall	2 964	Telemedia Communications	2 887
Interoute France SAS	4 010	Teliasonera International Carrier France Sas	2 808
Jonas Technology	1 755	Transaction Network Services	9 301
KDDI France	357	T Systems France	32 695
Kertel	22 174	Verizon France	141 362

Annexe II à la décision n° 2011-0573
Détail des contributions définitives au fonds de service universel de l'année 2009
du groupe France Télécom

	<i>Débit 2009</i>	<i>Crédit 2009</i>	<i>Solde 2009</i>
France Télécom fixe	10 402 438	29 708 140	-19 305 702 0
Orange France	6 705 088		6 705 088
Orange Caraïbe	232 532		232 532
Orange Réunion	64 232		64 232
Total Groupe France Télécom	17 404 290	29 708 140	-12 303 850