

Avis no 97-41 de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 6 mars 1997 sur l'article 3 du projet de décret relatif au financement du service universel

L'Autorité de régulation des télécommunications,

Vu le code des postes et télécommunications et notamment ses articles L. 35-3 et L. 36-5 ;

Vu la demande complémentaire d'avis du ministre délégué à la poste, aux télécommunications et à l'espace, reçue le 4 mars 1997 ;

Vu l'avis no 97-4 de l'Autorité de régulation des télécommunications du 31 janvier 1997 sur le projet de décret relatif au financement du service universel ;

Après en avoir délibéré le 6 mars 1997 ;

L'Autorité, ayant été saisie le 8 janvier 1997 du projet de décret relatif au financement du service universel, a émis son avis sur ce projet le 31 janvier 1997. Elle a, dans cet avis, constaté que le projet qui lui était soumis ne comprenait pas de dispositions transitoires et qu'il ne permettait la fixation et le recouvrement des contributions au coût du service universel qu'à partir de l'année 1998 ; elle a estimé que la solution alors retenue par le Gouvernement était cohérente avec les dispositions combinées du III et du IV de l'article L. 35-3 susvisé, dont il résulte que les méthodes d'évaluation, de compensation et de partage des coûts nets du service universel doivent être rendues publiques, sous la forme d'un décret en Conseil d'Etat, un an au moins avant leur mise en application ; elle a en conséquence proposé d'appliquer en 1997 un dispositif particulier se situant dans la continuité des arbitrages rendus à partir de 1994 ; ce dispositif consisterait à ce que l'Autorité, à l'occasion du règlement de différends entre opérateurs dont elle pourrait éventuellement être saisie en application de l'article L. 36-8, définisse un dispositif spécifique de financement du service universel.

A la suite de cet avis, le ministre a transmis à l'Autorité le 4 mars 1997 un projet de dispositions transitoires qui pourraient être ajoutées au projet de décret et constituer son article.

Ce projet d'article indique, en premier lieu, que les dispositions du décret sont applicables au titre de l'année 1998.

Il fixe, en second lieu, pour l'année 1997 les coûts nets imputables aux obligations de service universel sous forme d'un pourcentage du chiffre d'affaires du service téléphonique ouvert au public entre points fixes de l'opérateur de service universel. Ce pourcentage est diminué pour les opérateurs de radiocommunications mobiles exemptés au titre du troisième alinéa du 1^o du II de l'article L. 35-3 et pour les opérateurs titulaires d'une autorisation au titre de l'article L. 33-1 en vue de la fourniture de services de télécommunications au public autres que le service téléphonique.

L'Autorité comprend les motifs d'opportunité qui inspirent les dispositions transitoires proposées ; elle souligne qu'une telle solution comporterait des avantages de simplicité et de clarté et faciliterait sa propre tâche à l'occasion du règlement en 1997 d'éventuels différends sur l'interconnexion.

Toutefois, l'Autorité, lorsqu'elle avait adopté son avis no 97-4 susvisé, avait alors estimé n'être pas en mesure de proposer l'ajout au projet de décret de dispositions transitoires applicables pour l'année 1997. Aujourd'hui, l'Autorité s'interroge sur la légalité des dispositions transitoires qui lui sont soumises pour avis au regard de l'article L. 35-3. En effet, cet article dispose notamment :

- que les coûts imputables aux obligations du service universel sont évalués sur la base d'une comptabilité appropriée tenue par les opérateurs et audité par un organisme indépendant ;
- que les montants dus par les opérateurs, soit sous forme d'une rémunération additionnelle à la rémunération d'interconnexion, soit sous forme d'une contribution au fonds de service universel, sont constatés par le ministre sur proposition de l'Autorité.

Ainsi, la fixation par décret, pour l'année 1997, de montants fixés globalement sous forme de pourcentages du chiffre d'affaires et servant ensuite au calcul des contributions dues par les opérateurs, pourrait apparaître contraire à ces dispositions.

Cependant et pour le cas où cette interrogation juridique pourrait être levée, l'Autorité serait amenée à formuler sur le projet d'article 3 les observations suivantes :

En premier lieu, il conviendrait de modifier le premier alinéa du projet, aux termes duquel : "Les dispositions du présent décret sont applicables au titre de l'année 1998~. Une telle rédaction aurait en effet pour conséquence paradoxale de rendre inapplicable en 1997 l'ensemble de la procédure d'évaluation définie par le projet de décret, alors qu'elle est évidemment nécessaire pour fixer en 1998 les montants dus par les opérateurs. Il suffirait donc d'indiquer, qu'à titre transitoire et par dérogation à l'article 1 du décret, les montants dus, pour l'année 1997, sont fixés par ledit article 3.

En second lieu, les dispositions transitoires applicables pour l'année 1997 appellent les remarques ci-après :

- les dispositions proposées peuvent s'interpréter comme fixant au 1^{er} janvier 1997 la date d'effet de l'exemption instituée en faveur des opérateurs de radiocommunications mobiles par le 1^{er} du II de l'article L. 35-3. Cette date d'effet, pourrait, à la faveur de ce texte, être fort utilement explicitée ; devraient également être précisées les conséquences qu'aurait sur cette exemption la circonstance éventuelle que les opérateurs concernés ne prendraient pas ou méconnaîtraient les engagements prévus au même article.
- les dispositions proposées, en fixant les pourcentages susmentionnés, conduisent implicitement à évaluer à 2 % le coût du déséquilibre résultant de la structure courante des tarifs téléphoniques et à 3 % le coût correspondant aux obligations de péréquation géographique ; ces évaluations, à ce stade de l'analyse, n'appellent d'observation. Les mêmes dispositions conduisent aussi à évaluer à 1 % le coût des autres composantes du service universel ; sur ce dernier point, l'Autorité estime que ce taux de 1 % qui est retenu par le projet d'article 3 et qui, en 1997, couvrirait, en fait, uniquement la charge de la desserte du territoire en cabines téléphoniques, est, en l'état des évaluations disponibles, nettement excessif.

Compte tenu des considérations exposées dans le présent avis, l'Autorité a préféré, au cas présent, ne pas proposer de modifications rédactionnelles du projet d'article 3 dont elle a été saisie.

Fait à Paris, le 6 mars 1997

Le Président.

Jean-Michel Hubert