

Avis n° 05-0196
de l'Autorité de régulation des télécommunications
en date du 2 mars 2005
sur les projets d'arrêtés de désignation des opérateurs chargés du service universel des
communications électroniques ainsi que les cahiers des charges correspondants

L'Autorité de régulation des télécommunications,

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 à l'égard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel ») ;

Vu le code des postes et des communications électroniques, et notamment ses articles L. 35 à L. 35-8, L. 36-5, R. 20-30 à R. 20-44 ;

Vu la loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom ;

Vu la loi n°2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle ;

Vu le décret n° 2004-1222 du 17 novembre 2004 relatif aux obligations de service public et au financement du service universel des communications électroniques ;

Vu le décret n° 2005-75 du 31 janvier 2005 relatif au contrôle des tarifs du service universel des communications électroniques ;

Vu la demande d'avis du Ministre délégué à l'Industrie, en date du 23 février 2005 ;

Après en avoir délibéré le 1^{er} mars 2005,

La loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom constitue, pour ce qui est du service universel, la transposition de la directive « service universel » susvisée.

Elle maintient la structure du service public des télécommunications établie en 1996, qui distingue trois composantes du service public : le service universel, les services obligatoires et les missions d'intérêt général en matière de défense, de sécurité, de recherche et d'enseignement supérieur.

Le service universel, dont la définition est issue de la directive « service universel », comprend quatre composantes : la fourniture d'un service téléphonique fixe de qualité à un prix abordable, la fourniture d'un service de renseignements et d'un annuaire, l'accès à des cabines téléphoniques et des mesures particulières pour les handicapés.

Cette loi introduit également un nouveau mécanisme de désignation par lequel le ministre chargé des communications électroniques désigne pour chaque composante l'opérateur attributaire à la suite d'un appel à candidatures. Une fois désigné, l'opérateur en charge d'une des obligations du service universel pourra être compensé par le fonds de service universel du coût net de ses obligations, dès lors que celles-ci constituent une charge excessive. Le décret du 17 novembre 2004 est venu préciser ce nouveau dispositif.

Conformément à ce nouveau cadre, un appel à candidatures a été lancé par le Ministre délégué à l'industrie en décembre dernier. France Télécom est le seul opérateur à avoir déposé un dossier de candidature pour chacune des composantes. Les cahiers des charges soumis pour avis à l'Autorité définissent les obligations liées à la désignation comme opérateur de service universel. Ils appellent de sa part les observations suivantes.

A titre liminaire, l'Autorité souligne qu'il conviendrait d'ajouter dans les visas de chacun des arrêtés le décret n° 2005-75 du 31 janvier 2005 relatif au contrôle des tarifs du service universel des communications électroniques.

I. Sur l'arrêté et le cahier des charges annexé relatif à la composante 1 du service universel

La composante 1 du service universel est défini par l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques comme la fourniture à tous d'un service téléphonique de qualité à un prix abordable. L'opérateur en charge de cette composante doit également fournir les services obligatoires définis à l'article L. 35-5 du code.

Le projet d'arrêté désigne France Télécom comme opérateur en charge de cette composante pour une durée de 4 ans.

En ce qui concerne le projet de cahier des charges annexé à cet arrêté, celui-ci comprend un article 2 relatif au service téléphonique. Cet article suscite deux observations. D'une part, afin de délimiter plus précisément le champ des prestations relevant du service universel, il convient de préciser que les offres de raccordement, d'abonnement et de communications mentionnées dans cet article représentent les offres présentées par France Télécom dans son dossier de candidature d'un point de vue fonctionnelle et technique. En outre, il est également nécessaire de citer l'abonnement social offert par France Télécom et de préciser que l'offre de communication offerte dans le cadre du service universel est celle qui est liée à « l'Abonnement principal » et à l' « Abonnement social ». Une proposition rédactionnelle est formulée en annexe.

D'autre part, cet article impose à France Télécom, conformément à l'article R. 20-30-1 du code des postes et des communications électroniques, de proposer un service d'interdiction des appels sortants internationaux, interurbains, nationaux vers les mobiles et/ou vers les numéros du plan national de numérotation mettant en œuvre des mécanismes de reversement au destinataire final. L'Autorité souligne que dans la mesure où ces interdictions d'appel ne concernent que l'offre de service universel, elles sont compatibles avec le système de présélection ; un abonné doit donc pouvoir souscrire aux deux services concomitamment.

L'article 7 est relatif à la qualité de service. Il impose à France Télécom d'effectuer des mesures des indicateurs de qualité de service définis en annexe. L'Autorité constate cependant

que les indicateurs définis en annexe diffèrent de ceux fixés à l'annexe III de la directive « service universel » imposés aux opérateurs désignés pour fournir des obligations de service universel, et à laquelle renvoie l'article R. 20-30-7 du code des postes et des communications électroniques.

Par conséquent, dans un souci de mise en conformité avec la directive « service universel », il apparaît nécessaire de modifier cette annexe et de faire référence aux indicateurs de qualité de service et aux mesures prévus par cette directive.

L'article 5 du projet de cahier des charges est relatif aux services obligatoires. A nouveau, il pourrait être précisé que les prestations listées représentent les offres présentées par France Télécom dans son dossier de candidature d'un point de vue fonctionnelle et technique.

L'article 9 du projet de cahier des charges est relatif aux tarifs du service universel. La partie 1 de cet article concerne notamment l'obligation de péréquation géographique. La rédaction du troisième alinéa relatif aux « *dispositions commerciales* » de l'opérateur est ambiguë et suscite des difficultés d'interprétation. En effet, cet alinéa pourrait être interprété de deux façons : soit il tend à dire que l'opérateur dispose d'une liberté commerciale pour les prestations hors service universel, ce qui va de soi, soit il octroie la possibilité à l'opérateur en charge du service universel de proposer d'autres offres au titre du service universel que celles définies à l'article 2 du cahier des charges. Cette seconde interprétation ne pourrait être acceptée puisque le service universel concerne les tarifs de base et non l'ensemble de prestations susceptibles d'être fournies par l'opérateur. Par conséquent, pour éviter toute difficulté de mise en œuvre du cahier des charges, il convient de supprimer cet alinéa.

La partie 3 de ce projet d'article 9 rappelle que les tarifs du service universel sont contrôlés par l'Autorité en vertu de l'article L. 35-2 et depuis la publication du décret du 31 janvier 2005 susvisé. Conformément aux dispositions de ce décret qui ont modifié l'article R. 20-30-11 du code des postes et des communications électroniques, le cahier des charges précise les contraintes qui encadrent la définition d'encadrement pluriannuel des tarifs. L'Autorité estime toutefois nécessaire que soit précisé l'élément relatif aux « *gains d'efficacité de l'opérateur* ». En effet, il ne faudrait pas que les gains d'efficacité pris en compte soient des gains constatés *a posteriori* mais une estimation prévisionnelle de ces gains pour respecter l'objectif incitatif des encadrements tarifaires. Une proposition rédactionnelle est formulée en annexe.

L'article 10 du projet de cahier des charges est relatif aux dispositions comptables et au financement du service universel. Il prévoit que le montant maximum du coût net de cette composante est de 242,7 millions d'euros, avant prise en compte des avantages immatériels et hors prise en compte du coût net des tarifs sociaux.

Cet article suscite quelques remarques. Tout d'abord, le montant plafond ainsi fixé constitue la proposition de France Télécom formulée dans son dossier de candidature. Elle est sans préjudice de l'évaluation que sera amenée à effectuer l'Autorité en vertu de l'article L. 35-3 du code des postes et des communications électroniques.

Par ailleurs, l'Autorité constate que le plafond fixé s'éloigne considérablement des montants fixés pour cette seule composante pour les exercices définitifs du service universel 2001 et 2002. En outre, il ne tient pas compte des évaluations faites concernant les avantages immatériels qui ont un effet à la baisse non négligeables.

Le coût définitif du service universel pour 2001 et pour l'année 2002 a été évalué ainsi :

Millions d'euros	2001	2002
Péréquation	180,2	164,1
Publiphonie	23,8	20,9
Tarifs sociaux	36,3	35,7
Annuaire	0,0	0,0
Total hors avantages immatériels	240,3	220,7
Avantages immatériels	-98,2	-95,7
Coût du service universel	142,1	125,0

Enfin, il convient de noter que les évaluations passées devraient constituer une référence haute du coût du service universel dans la mesure où le tarif de l'abonnement téléphonique va augmenter cette année et pour les années à venir ; une telle augmentation aura nécessairement un effet à la baisse sur l'évaluation du coût net du service universel.

II. Sur les arrêtés et les cahiers des charges annexés relatifs aux composantes 2 et 3 du service universel

La composante 2 du service universel consiste à fournir un service de renseignements et un annuaire d'abonnés, sous forme imprimée et électronique. Le projet d'arrêté prévoit de désigner France Télécom en charge de cette composante pour une durée de deux ans.

L'article 5 du cahier des charges de cette composante impose des obligations en matière de qualité de service. Toutefois, cet article n'impose le respect d'indicateurs de qualité de service que pour la composante « service de renseignement ». Le cahier des charges pourrait préciser d'une part que le temps de réponse par standardiste est évalué pour l'obtention d'un renseignement exact. En outre d'autres critères pourraient être prévus tels que la mise à jour des informations ou la disponibilité. D'autre part, des critères de qualité de service pour la composante « annuaire » pourraient être introduits, tels que pour l'annuaire électronique sa disponibilité et la vitesse de mise à jour. Par ailleurs, il conviendrait également de s'assurer de la compatibilité de ces prescriptions avec l'annexe III de la directive service universel précitée.

Enfin, l'Autorité note que le projet d'article 7 dispose que cette composante ne fait pas l'objet d'une compensation par le fonds de service universel.

En ce qui concerne la composante 3 qui consiste à fournir l'accès à des cabines téléphoniques publiques installées sur le domaine public, le projet d'arrêté en confie la charge à France Télécom pour une durée de quatre ans. Il fixe un plafond pour le coût net de cette obligation à 22,7 millions d'euros, cohérent avec les évaluations réalisées pour les années antérieures. Enfin, il conviendrait également de s'assurer de la compatibilité de ces prescriptions avec l'annexe III de la directive service universel précitée.

Les autres articles des projets d'arrêtés et de cahier des charges n'appellent pas de commentaire particulier de la part de l'Autorité. Sous la réserve des remarques énoncées ci-dessus et des modifications rédactionnelles formulées en annexe, l'Autorité émet un avis favorable sur les trois projets d'arrêtés et leur cahier des charges respectifs.

Le présent avis et les propositions rédactionnelles annexées seront transmis au ministre délégué à l'industrie.

Fait à Paris, le 2 mars 2005

Le Président

Paul Champsaur

Annexe

Projet d'arrêté et de cahier des charges relatif à la composante 1 du service universel

<p>Projet de cahier des charges pour la composante 1 du service universel soumis pour avis à l'Autorité. Les propositions de suppression sont en <i>italique</i>.</p>	<p>Texte résultant de l'avis de l'Autorité. Les propositions d'ajout sont en <i>italique</i></p>
<p>Article 2</p> <p>L'opérateur fournit à toute personne relevant du champ d'application défini à l'article 1^{er} qui en fait la demande :</p> <ul style="list-style-type: none">- un raccordement à un réseau téléphonique public ;- une offre d'abonnement intitulée, au 1^{er} janvier 2005, « Abonnement principal » permettant d'émettre et de recevoir des communications téléphoniques, des communications par télécopie et des communications de données à des débits suffisants pour permettre un accès à Internet ;- une offre de communications en provenance et à destination de la métropole, des départements d'Outre mer, des collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon, de la Nouvelle Calédonie, de la Polynésie française, de Wallis et Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises, ainsi que des pays étrangers. <p>[...]</p> <p>Dans le cadre de l'offre mentionnée au <i>cinquième</i> alinéa, l'opérateur fournit gratuitement aux abonnés, sur leur demande, une facturation détaillée ainsi que les services énumérés ci-après d'interdiction sélective des appels sortants proposés dans le cadre de</p>	<p>Article 2</p> <p><u><i>Conformément à son offre fonctionnelle et technique inscrite dans son dossier de candidature déposé le 16 décembre 2004,</i></u> l'opérateur fournit à toute personne relevant du champ d'application défini à l'article 1^{er} qui en fait la demande :</p> <ul style="list-style-type: none">- un raccordement à un réseau téléphonique public ;- une offre d'abonnement intitulée, au 1^{er} janvier 2005, « Abonnement principal » <u><i>et une offre « Abonnement social »</i></u> permettant d'émettre et de recevoir des communications téléphoniques, des communications par télécopie et des communications de données à des débits suffisants pour permettre un accès à Internet ;- une offre de communications, <u><i>associée à « l'Abonnement principal » et à « l'Abonnement social »,</i></u> en provenance et à destination de la métropole, des départements d'Outre mer, des collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon, de la Nouvelle Calédonie, de la Polynésie française, de Wallis et Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises, ainsi que des pays étrangers. <p>[...]</p> <p>Dans le cadre de l'offre mentionnée au <u><i>quatrième</i></u> alinéa, l'opérateur fournit gratuitement aux abonnés, sur leur demande, une facturation détaillée ainsi que les services énumérés ci-après d'interdiction sélective des appels sortants proposés dans le cadre de</p>

<p>ladite offre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - interdiction des appels internationaux ; - interdiction des appels interurbains ; - interdiction des appels nationaux vers les mobiles ; - interdiction des appels vers les numéros du plan national de numérotation mettant en œuvre des mécanismes de reversement au destinataire final de la communication, ou partiellement payés par celui-ci. <p>Article 5</p> <p>L'opérateur fournit sur l'ensemble du territoire les services obligatoires suivants : [...]</p> <p>Article 9</p> <p>1. Péréquation géographique des tarifs et caractère abordable des tarifs [...]</p> <p>En particulier, les prix des abonnements sont identiques sur l'ensemble du territoire métropolitain et les départements d'outre mer. Des tarifs spécifiques peuvent cependant être appliqués en Guyane, dans les îles du nord de la Guadeloupe (Saint-Martin et Saint-Barthélémy) à Mayotte et à Saint-Pierre et Miquelon pour tenir compte de la situation spécifique de ces territoires.</p> <p><i>Ce principe de péréquation tarifaire n'exclut pas que l'opérateur prévoie des dispositions commerciales adaptées aux différentes catégories de clientèles sur la base de critères de tarification objectifs et transparents et basés sur la distance de l'appel pour les communications.</i></p> <p>L'opérateur propose un ou plusieurs tarifs réduits pour les communications au départ ou à destination des départements d'Outre Mer, des collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon, de la Nouvelle Calédonie, de la Polynésie française, de Wallis-et-Futuna et</p>	<p>ladite offre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - interdiction des appels internationaux ; - interdiction des appels interurbains ; - interdiction des appels nationaux vers les mobiles ; - interdiction des appels vers les numéros du plan national de numérotation mettant en œuvre des mécanismes de reversement au destinataire final de la communication, ou partiellement payés par celui-ci. <p>Article 5</p> <p><u>Conformément à son offre fonctionnelle et technique inscrite dans son dossier de candidature déposé le 16 décembre 2004,</u> l'opérateur fournit sur l'ensemble du territoire les services obligatoires suivants : [...]</p> <p>Article 9</p> <p>1. Péréquation géographique des tarifs et caractère abordable des tarifs [...]</p> <p>En particulier, les prix des abonnements sont identiques sur l'ensemble du territoire métropolitain et les départements d'outre mer. Des tarifs spécifiques peuvent cependant être appliqués en Guyane, dans les îles du nord de la Guadeloupe (Saint-Martin et Saint-Barthélémy) à Mayotte et à Saint-Pierre et Miquelon pour tenir compte de la situation spécifique de ces territoires.</p> <p>L'opérateur propose un ou plusieurs tarifs réduits pour les communications au départ ou à destination des départements d'Outre Mer, des collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon, de la Nouvelle Calédonie, de la Polynésie française, de Wallis-et-Futuna et</p>
--	---

<p>des Terres australes et antarctiques françaises aux heures de faible demande.</p> <p>Les tarifs de l'opérateur comprennent un ou plusieurs tarifs réduits pour les communications <i>sur</i> le du territoire de l'Union européenne, aux heures de faible demande.[...]</p> <p>3. Modalités d'évolution des tarifs du service universel [...] L'encadrement pluriannuel des tarifs du service universel mentionné aux articles L. 35-2 et R. 20-30-11 du code des postes et des communications électroniques prend en compte l'évolution générale des prix, les gains <i>d'efficacité de l'opérateur</i> et l'évolution des charges externes d'interconnexion et d'accès. Il est établi sur la base <i>de l'indice</i> de Laspeyres.</p> <p>Article 10 [...] <i>Le fonds de service universel assure, dans les conditions prévues aux articles L. 35-3 et R. 20-31 à R. 20-44 du code des postes et des communications électroniques, le financement du coût net coût de l'obligation de fournir la composante du service universel objet du présent cahier des charges, pour un montant maximum de 242,7 millions d'euros par an [...].</i></p> <p>Article 12</p> <p>L'opérateur transmet chaque année au ministre chargé des communications électroniques un rapport sur la mise en œuvre des obligations fixées par le présent cahier des charges. Ce rapport comprend notamment les résultats des mesures des indicateurs de qualité de service mentionnés à l'article 7 et une évaluation du prix moyen à la minute des communications par type de communication <i>conformément à l'annexe II de l'avis d'appel appel à candidatures susvisé.</i></p>	<p>des Terres australes et antarctiques françaises aux heures de faible demande.</p> <p>Les tarifs de l'opérateur comprennent un ou plusieurs tarifs réduits pour les communications <u>à destination</u> du territoire de l'Union européenne, aux heures de faible demande.[...]</p> <p>3. Modalités d'évolution des tarifs du service universel [...] L'encadrement pluriannuel des tarifs du service universel mentionné aux articles L. 35-2 et R. 20-30-11 du code des postes et des communications électroniques prend en compte l'évolution générale des prix, les gains <u>de productivité prévus d'un opérateur efficace</u> et l'évolution des charges externes d'interconnexion et d'accès. Il est établi sur la base d'<u>un</u> indice de Laspeyres.</p> <p>Article 10 [...] <u>Sans préjudice des dispositions prévues aux articles L. 35-3 et R. 20-31 à R. 20-44 du code des postes et des communications électroniques, et conformément à la proposition de l'opérateur dans son dossier de candidature, la part du coût net de l'obligation de fournir la composante du service universel objet du présent cahier des charges, prise en compte au titre de l'article L. 35-3 du code est plafonnée à 242,7 millions d'euros par an [...].</u></p> <p>Article 12</p> <p>L'opérateur transmet chaque année au ministre chargé des communications électroniques <u>et à l'Autorité de régulation des télécommunications</u> un rapport sur la mise en œuvre des obligations fixées par le présent cahier des charges. Ce rapport comprend notamment les résultats des mesures des indicateurs de qualité de service mentionnés à l'article 7 et une évaluation du prix moyen à la minute des communications par type de communication.</p>
--	---

Projet d'arrêté et de cahier des charges relatif à la composante 2 du service universel

<p>Projet de cahier des charges pour la composante 2 du service universel soumis pour avis à l'Autorité. Les propositions de suppression sont en <i>italique</i>.</p> <p>Article 9</p> <p>L'opérateur transmet chaque année au ministre chargé des communications électroniques un rapport sur la mise en œuvre des obligations fixées par le présent cahier des charges. [...]</p>	<p>Texte résultant de l'avis de l'Autorité.</p> <p>Les propositions d'ajout sont en <i>italique</i></p> <p>Article 9</p> <p>L'opérateur transmet chaque année au ministre chargé des communications électroniques <i>et à l'Autorité de régulation des télécommunications</i> un rapport sur la mise en œuvre des obligations fixées par le présent cahier des charges. [...]</p>
---	---

Projet d'arrêté et de cahier des charges relatif à la composante 3 du service universel

<p>Projet de cahier des charges pour la composante 3 du service universel soumis pour avis à l'Autorité. Les propositions de suppression sont en <i>italique</i>.</p> <p>Article 8 [...] <i>Le fonds de service universel assure, dans les conditions prévues aux articles L. 35-3 et R. 20-31 à R. 20-44 du code des postes et des communications électroniques, le financement du coût net de l'obligation de fournir la composante du service universel objet du présent cahier des charges, pour un montant maximum de 22,7 millions d'euros par an [...].</i></p> <p>Article 10 L'opérateur transmet chaque année au ministre chargé des communications électroniques un rapport sur la mise en œuvre des obligations fixées par le présent cahier des charges. [...]</p>	<p>Texte résultant de l'avis de l'Autorité. Les propositions d'ajout sont en <i>italique</i></p> <p>Article 8 [...] <u><i>Sans préjudice des dispositions prévues aux articles L. 35-3 et R. 20-31 à R. 20-44 du code des postes et des communications électroniques, et conformément à la proposition de l'opérateur dans son dossier de candidature, la part du coût net de l'obligation de fournir la composante du service universel objet du présent cahier des charges, prise en compte au titre de l'article L. 35-3 du code est plafonnée à 22,7 millions d'euros par an [...].</i></u></p> <p>Article 10 L'opérateur transmet chaque année au ministre chargé des communications électroniques <u><i>et à l'Autorité de régulation des télécommunications</i></u> un rapport sur la mise en œuvre des obligations fixées par le présent cahier des charges. [...]</p>
---	---