

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après, l'Autorité ou l'Arcep),

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 »), notamment ses articles L. 32 (15°), L. 35-3, et R. 20-31 à R. 20-44;

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 l'arrêté du 31 octobre 2013 portant désignation de l'opérateur chargé de fournir les prestations « raccordement » et « service téléphonique » de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques ;

Vu l'arrêté du 27 novembre 2017 portant désignation de l'opérateur chargé de fournir les prestations « raccordement » et « service téléphonique » de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques ;

Vu la décision n° 2015-1369 de l'Autorité en date du 5 novembre 2015 fixant le taux de rémunération du capital employé pour la comptabilisation des coûts et le contrôle tarifaire des activités fixes régulées pour les années 2016 et 2017 ;

Vu la décision n° 2016-1529 de l'Autorité en date du 22 novembre 2016 fixant les contributions provisionnelles des opérateurs au coût du service universel pour l'année 2017 ;

Vu la décision n° 2017-0889 du 25 juillet 2017 modifiant la décision n° 2016-1529 fixant les contributions provisionnelles des opérateurs au financement du service universel des communications électroniques pour l'année 2017 ;

Vu la décision n° 2017-0645 de l'Autorité en date du 23 mai 2017 désignant l'organisme chargé de l'audit des comptes réglementaires d'Orange pour les années 2016 à 2018;

Vu la décision n° 2018-1185 de l'Autorité en date du 27 septembre 2018 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 2017 ;

Vu la décision n° 2018-1318 de l'Autorité en date du 25 octobre 2018 publiant les règles employées pour l'application des méthodes mentionnées aux articles R. 20-33 à R. 20-39 du code des postes et communications électroniques pour le calcul du coût définitif du service universel pour l'année 2017 ;

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

Vu l'attestation de conformité du 20 février 2019 du système de calcul des éléments contribuant à la détermination du coût net définitif du service universel d'Orange SA pour l'année 2017, dans le cadre de ses obligations réglementaires ;

1 Introduction

1.1 Sur le dispositif de financement du service universel

L'article L. 35-3 du CPCE définit le dispositif de financement du coût net imputable 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. Les règles employées pour le calcul du coût définitif du service universel pour l'année 2017 ont été adoptées par l'Autorité, à l'issue d'une consultation publique menée du 28 septembre au 19 octobre 2018, dans sa décision n° 2018-1318 du 25 octobre 2018.

La présente décision a pour objet d'évaluer le coût net définitif des obligations de service universel pour l'année 2017 pour la composante prévue au 1° de l'article L. 35-1 du CPCE.

1.2 Précisions apportées aux règles de calcul du coût net du service universel dans le cadre de l'exercice 2017

Les dispositions de l'article L. 32-1, I du CPCE imposent que soient garantis « le maintien et le développement du service public des communications électroniques qui comprend notamment le droit de chacun au bénéfice du service universel des communications électroniques » et fixent comme objectif de régulation des communications électroniques « le financement de l'ensemble des composantes du service public des communications électroniques » au 1° du II du même article.

Il convient également de rappeler que les dispositions de l'article L. 35 du CPCE prévoient que « les obligations de service public sont assurées dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité » et comprennent notamment « Le service universel des communications électroniques défini, fourni et financé dans les conditions fixées aux articles L. 35-1 à L. 35-4 ».

L'article R. 20-30 du CPCE précise que l'opérateur chargé de fournir l'une des composantes du service universel « assure en permanence la disponibilité de ce service pour l'ensemble des utilisateurs de la zone géographique pour laquelle il a été désigné, dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité ».

S'il revient au ministre chargé des communications électroniques de désigner un ou plusieurs opérateurs chargés de fournir cette composante à l'issue d'un appel à candidatures conformément aux dispositions de l'article L. 35-2, il revient à l'Arcep de déterminer de manière transparente les sommes dont les opérateurs contributeurs au financement des obligations de service universel sont redevables au fonds de service universel et les sommes dues par ce fonds aux opérateurs désignés pour assurer lesdites obligations, ainsi que d'assurer la surveillance des mécanismes de ce financement.

En effet, et conformément à la loi, le financement du coût net des obligations de service universel, indispensable pour assurer la pérennité de ce dispositif, repose sur l'ensemble du secteur¹. L'article L. 35-3 du CPCE dispose ainsi que les coûts nets encourus par l'opérateur chargé du service universel font l'objet d'une compensation, via un fonds de service universel auquel doivent contribuer, de manière proportionnée, les opérateurs dont le chiffre d'affaires est supérieur à un seuil, fixé par décret à 100 millions d'euros (article R. 20-39 du CPCE).

Dans ce cadre, l'Arcep a pour mission, conformément au 4° de l'article L. 36-7 du CPCE, de « détermine[r], selon les principes et les méthodes élaborés dans les conditions prévues à l'article L. 35-3, les montants des contributions au

_

¹ 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 ») prévoit au 3 de l'article 13 – Financement des obligations de service universel – que le mécanisme de répartition respecte notamment les principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité.

financement des obligations de service universel et assure [r] la surveillance des mécanismes de ce financement ». Il lui revient ainsi de déterminer le montant des contributions nettes dont les opérateurs sont redevables au fonds de service universel, et de s'assurer que les sociétés ayant exercé une activité d'opérateur au sens du 15° de l'article L. 32 du CPCE au cours d'une année donnée s'acquittent, en application du III de l'article L. 35-3, des contributions au fonds de service universel de l'année correspondante.

L'Arcep se réserve la possibilité, le cas échéant, de tirer les conséquences d'éventuelles procédures, notamment fiscales, en cours ou à venir qui viendraient modifier les chiffres d'affaires pertinents déclarés par les opérateurs pour l'année 2017, conformément à l'article R. 20-39 du CPCE.

S'agissant de la compensation de la composante prévue au 1° de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques au titre de l'année 2017, l'Autorité rappelle que la société Orange a été chargée de fournir cette composante par arrêté du 31 octobre 2013 publié au Journal officiel le 9 novembre 2013, pour une durée de trois ans, et par arrêté du 27 novembre 2017 publié au Journal officiel le 3 décembre 2017, pour une même durée de trois ans. La société a assuré de manière effective la prestation de service universel correspondante sur les années 2016 et 2017.

Au regard, d'une part, de l'ensemble des dispositions rappelées ci-avant, et en particulier de la nécessité d'assurer la continuité du service universel et, par suite, la continuité de son financement par les opérateurs, et d'autre part, des prestations effectivement assurées par la société Orange pour l'ensemble de l'année 2017, la présente décision a pour objet d'évaluer le coût net définitif des obligations de service universel pour l'année 2017.

1.3 Sur la procédure suivie par l'Autorité

Les informations nécessaires à l'évaluation du coût des composantes de service universel pour le calcul du coût définitif du service universel pour l'année 2017 ont été fournies par Orange.

La comptabilité de la société Orange 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° 2017-0645 en date du 23 mai 2017, 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 Orange. Le rapport d'audit correspondant a été remis à l'Autorité le 24 janvier 2019.

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 2017. Cette notice de déclaration a été adoptée dans la décision n° 2018-1185 du 27 septembre 2018.

Enfin, l'Autorité a fixé, dans sa décision n° 2015-1369 en date du 5 novembre 2015, la valeur du taux de rémunération du capital pour 2017 prévu par l'article R. 20-37 du CPCE. Celle-ci est fixée à 8,7 %.

2 Évaluation des coûts nets des composantes du service universel

2.1 Évaluation du coût net des obligations tarifaires correspondant aux obligations de péréquation géographique

Le coût net définitif des zones non rentables pour l'année 2017, conformément aux règles adoptées par l'Autorité dans la décision n° 2018-1318, avant prise en compte des avantages immatériels, s'élève à 2,7 millions d'euros, représentant 302 043 lignes analogiques, soit 3,55 % du nombre de lignes principales analogiques, situées dans les zones locales ayant moins de 13,75 habitants au km².

2.2 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

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 sur la facture téléphonique consentie par Orange s'élève, en 2017, à 8,73 euros hors taxes par mois et par bénéficiaire. Dans le cadre de l'évaluation du coût net du service universel, le montant pris en compte pour la compensation d'Orange est de 4,21 euros hors taxes par mois et par bénéficiaire sur l'année 2017, conformément à l'arrêté susvisé du ministre chargé de l'industrie auprès de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi en date du 19 février 2010.

En décembre 2017, 79 126 allocataires bénéficiaient de la réduction tarifaire téléphonique. En décembre 2016, 91 688 allocataires bénéficiaient de cette réduction. Le montant de la compensation d'Orange pour l'année 2017 est de 4,4 millions d'euros.

Les coûts de gestion exposés par les organismes sociaux et par le prestataire chargé de la gestion du dispositif de réduction sociale tarifaire s'élèvent à 4,0 millions d'euros en 2017, en baisse de 293 431 euros par rapport à 2016.

Au total, au titre du coût définitif pour l'année 2017, le coût net des tarifs sociaux, avant prise en compte des avantages immatériels, s'élève à 8,4 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 CPCE.

2.3 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

Conformément aux règles adoptées par la décision n° 2018-1318 de l'Autorité précitée, aucun coût n'est calculé pour la composante « fourniture d'un service de renseignements et d'un annuaire d'abonnés » au titre de l'année 2017.

3 Évaluation des avantages induits par le 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 (ubiquité) ;
- le bénéfice lié à l'amélioration dans le temps des capacités économiques d'abonnés bénéficiant du service universel (cycle de vie) ;
- le bénéfice tiré de l'exploitation des données relatives aux abonnés (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 et en 2010, deux études à un consultant indépendant afin de mettre à jour les résultats obtenus pour la valorisation des avantages immatériels ;
- elle a enfin commandé en 2014 une nouvelle étude à un consultant indépendant afin d'évaluer l'évolution du surprix dont bénéficierait Orange au titre de ses missions de service universel.

Les avantages immatériels, prévus par l'article R. 20-37-1 du CPCE ont été évalués conformément aux règles susvisées, et portent sur la composante « service téléphonique » du service universel.

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

Conformément aux règles adoptées par la décision n° 2018-1318 de l'Autorité précitée, le bénéfice technique et commercial résultant de l'étendue du réseau (effet lié à l'ubiquité) est nul pour l'année 2017.

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

L'effet lié au cycle de vie dans l'évaluation du coût du service téléphonique en 2017 se limite à la valeur du bénéfice tiré de l'offre sociale du service téléphonique. Celle-ci est calculée en fonction du nombre de clients précédemment éligibles à l'offre sociale et bénéficiaires de l'offre qui ne sont plus éligibles et souscrivent à une offre du même opérateur.

Pour 2017, l'Autorité estime à 25 236 euros le bénéfice correspondant au cycle de vie pour la composante « service téléphonique » du service universel.

3.3 Le bénéfice tiré de l'exploitation des données relatives aux abonnés (connaissance du marché)

Conformément aux règles adoptées par la décision n° 2018-1318, l'Autorité estime qu'il ne peut être attribué à Orange aucun bénéfice tiré de l'exploitation des données relatives aux abonnés.

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

L'Autorité a estimé, dans les règles adoptées par la décision n° 2018-1318, qu'Orange ne peut tirer des composantes « service téléphonique » du service universel un bénéfice en termes d'image de marque significativement différent de zéro en 2017.

3.5 Bilan des avantages immatériels par composante

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

Avantages immatériels	(en euros)	
Composante	Service téléphonique	
Ubiquité	0	
Cycle de vie	25 236	
Connaissance du marché	0	
Image de marque	0	
Total des avantages immatériels	25 236	

Le montant global des avantages immatériels s'élève ainsi à 25 236 euros pour l'année 2017.

4 Synthèse du coût net du service universel, avantages immatériels déduits

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

Coût net définitif 2017 du service universel (en euros)					
	Coût net avant avantages immatériels (1)	Avantages immatériels (2)	Coût net après avantages immatériels (1)-(2)		
Service téléphonique	11 103 388	25 236	11 078 152		

Le coût définitif du service universel, avantages immatériels déduits, s'élève à environ 11 millions d'euros en 2017. Il est en baisse par rapport à celui de 2016 (environ 14 millions d'euros), sous l'effet principal de la diminution des coûts des obligations de péréquation géographique, du nombre d'allocataires bénéficiant de la réduction tarifaire téléphonique et des coûts de gestion.

5 Frais de gestion

Le coût du service universel est à augmenter des frais de gestion de la Caisse des dépôts, qui s'élèvent à 46 067,46 euros, montant validé par le comité de contrôle du fonds de service universel le 16 avril 2019.

6 Appréciation du caractère excessif de la charge

Conformément à l'article R. 20-37-1 du CPCE, l'Autorité a réalisé le calcul du coût net du service universel pour l'année 2017 en tenant compte des avantages immatériels, ce qui conduit à un coût en 2017 de 11,1 millions d'euros pour la composante « service téléphonique ». 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.

6.1 Caractère significatif du coût net du service universel 2017

L'Autorité a évalué si le coût net de la composante « service téléphonique » présentait un caractère excessif pour Orange 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. Cette composante du service universel représente un coût net de 11,1 millions d'euros pour l'année 2017.

L'Autorité constate que ce montant est notamment comparable aux litiges mentionnés dans le document de référence 2017 d'Orange ainsi qu'aux seuils d'examen de certains dossiers par les instances de gouvernance du groupe, tels que présentés dans le document susdit.

Elle considère donc que le coût net du service universel pour l'année 2017 présente un caractère excessif pour Orange.

6.2 Conclusion

Une charge de 11,1 millions d'euros pour Orange constitue 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 au travers du fonds de service universel.

7 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 ».

À la demande de l'Autorité, la Caisse des dépôts et consignations lui a adressé un récapitulatif, pour l'exercice 2016, des montants restant à verser par le fonds à chacun des opérateurs créditeurs et des montants restant à payer par le fonds à chacun des opérateurs débiteurs.

Compte tenu du montant de la trésorerie du fonds résultant du solde des exercices antérieurs, il n'apparaît pas opportun d'ajouter la mutualisation des impayés de l'exercice 2016 au coût du service universel 2017. Il est alors possible de clôturer l'exercice 2016 en comptabilité.

8 Répartition des contributions entre les opérateurs

L'intégralité du coût du service universel pour l'exercice 2017, soit la somme des coûts nets après avantages immatériels de chaque composante, les frais de gestion de la Caisse des dépôts, est financée par les opérateurs de communications électroniques 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 ».

Le chiffre d'affaires pertinent pour déterminer la contribution de chaque déclarant est obtenu à partir des déclarations des opérateurs réalisées conformément aux règles fixées par la notice de déclaration adoptée par

l'Autorité (décision n° 2018-1185 en date du 27 septembre 2018). Conformément à l'article R. 20-39 du CPCE, « pour le calcul de la contribution, il est pratiqué un abattement de 100 millions d'euros sur le chiffre d'affaires annuel ».

L'Autorité constate que la quasi-totalité des opérateurs dont le chiffre d'affaire est supérieur à 50 millions d'euros 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 très vraisemblablement inférieur au montant de l'abattement. La formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction (formation RDPI) de l'Arcep se réserve par ailleurs la possibilité, le cas échéant, d'engager les procédures appropriées à l'encontre des opérateurs n'ayant pas effectué leur déclaration.

Le coût intégral du service universel (11 078 152 euros) rapporté au total du chiffre d'affaires de référence (après abattement, soit 21,4 milliards d'euros) représente un taux de prélèvement d'environ 0,05 % en 2017, soit un taux en baisse par rapport à 2016 (0,06 %).

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

Pour l'année 2017, Orange est crédité du montant du coût net du service universel calculé en 4^{ème} partie concernant les composantes « service téléphonique », soit un montant de 11 078 152 euros. Ce montant comprend les frais de gestion des organismes sociaux, qui s'élèvent à 2,3 millions d'euros, à charge pour Orange de les reverser aux organismes concernés.

L'annexe jointe définit les contributions établies au titre de la présente décision, après publication, le cas échéant, d'une règle d'arrondi au centime d'euros supérieur.

À noter que la société « NC Numéricable », RCS 400 461 950, code opérateur UPCF, a changé de dénomination en « SFR Fibre SAS » à compter du 22 mars 2018, modification notifiée à l'Autorité le 28 mai 2018.

9 La régularisation

Tout écart entre les valeurs définitives et les valeurs provisionnelles du coût net des obligations de service universel donne lieu à régularisation, selon les règles susvisées. 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).

Cette régularisation est notifiée aux contributeurs concernés.

Pour les contributeurs ayant une régularisation nette débitrice, la notification qui leur est envoyée en précise l'échéance. 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.

Les contributeurs ayant une régularisation nette créditrice reçoivent leur quote-part des sommes perçues des autres contributeurs dans les conditions fixées par l'article R.20-42 du CPCE.

Décide :

Article 1. Le coût net des obligations de service universel supportées par Orange au titre de l'année 2017 est évalué à 11 078 152 euros. Ce montant constitue une charge excessive et donne lieu à compensation.

Article 2. Pour le calcul des contributions, le montant mentionné à l'article précédent est augmenté des frais de gestion exposés par la Caisse des dépôts et consignations, d'un montant de 46 067,46 euros.

Article 3. Les contributions nettes des opérateurs au fonds de service universel pour l'année 2017 sont celles figurant en annexe de la présente décision.

Article 4. La directrice générale de l'Autorité est chargée 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 23 avril 2019

Le Président

Sébastien SORIANO

Annexe à la décision n° 2019-0634

Contributions définitives au fonds de service universel de l'année 2017

Titulaires créditeurs		Montant à recevoir du fonds (en euros)
FRTE	Orange	5 083 395,66

	Titulaires débiteurs	Montant à verser au fonds (en euros)
BOUY	Bouygues telecom	1 731 043,05
SFR0	Société française du radiotéléphone	1 582 081,64
FREE	Free	724 044,77
FRMO	Free Mobile	636 096,48
NRJ	Euro-Information Telecom	107 467,28
UPCF	SFR Fibre SAS	84 460,12
ORCA	Orange Caraïbe	55 561,32
COMP	Completel	54 120,78
SRR	Société réunionnaise du radiotéléphone	45 930,67
LPTL	La Poste Telecom	41 938,23
LYCA	Lycamobile SARL	28 863,15
COLT	Colt technology services	20 613,41
BUYC	Digicel Antilles françaises Guyane	9 334,93
OUTR	Outremer Telecom	7 907,37