

Décision n° 2022-0833
de l’Autorité de régulation des communications électroniques,
des postes et de la distribution de la presse
en date du 26 avril 2022
fixant l’évaluation définitive du coût net du service universel
des communications électroniques et les contributions définitives
des opérateurs pour l’année 2020

L’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (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 la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen ;

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE »), notamment ses articles L. 35-1, L. 35-5, et R. 20-31 à R. 20-44 ;

Vu l’arrêté 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 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° 2017-0830 de l’Autorité en date du 4 juillet 2017 fixant le taux de rémunération du capital employé pour la comptabilisation des coûts et le contrôle tarifaire des activités fixes et mobiles régulées pour les années 2018 à 2020 ;

Vu la décision n° 2019-1723 de l’Autorité en date du 26 novembre 2019 fixant les contributions provisionnelles des opérateurs au financement du service universel pour l’année 2020 ;

Vu la décision n° 2021-1030 de l’Autorité en date du 27 mai 2021 désignant l’organisme chargé de l’audit des comptes réglementaires d’Orange pour les années 2020 à 2022 ;

Vu la décision n° 2021-2081 de l’Autorité en date du 5 octobre 2021 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 2020 ;

Vu la décision n° 2021-2616 de l’Autorité en date du 7 décembre 2021 publiant les règles employées pour l’application des méthodes mentionnées aux articles R. 20-35 et R. 20-37 à R. 20-39 du code des postes et des communications électroniques pour le calcul du coût définitif du service universel des communications électroniques pour l’année 2020 ;

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

Vu l'attestation de conformité du 19 avril 2022 du système de calcul des éléments contribuant à la détermination du coût net définitif du service universel d'Orange SA pour l'année 2020, dans le cadre de ses obligations réglementaires ;

Après en avoir délibéré le 26 avril 2022,

1 Introduction

1.1 Sur le dispositif de financement du service universel

L'article L. 35-5 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 et R. 20-35 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 2020 ont été adoptées par l'Autorité, à l'issue d'une consultation publique menée du 7 octobre au 28 octobre 2021, dans sa décision n° 2021-2616 du 7 décembre 2021.

L'article 1^{er} de 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, publié au Journal officiel de la République française le 3 décembre 2017, dispose que « [*]a société Orange est désignée, pour une durée de trois ans, pour fournir, dans les conditions prévues par le cahier des charges annexé au présent arrêté, l'ensemble des prestations de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques.* »

La présente décision a pour objet d'évaluer le coût net définitif des obligations de service universel pour l'année 2020 pour la composante prévue au 2° de l'article L. 35-1 du CPCE dans sa rédaction actuelle.

1.2 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 2020 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° 2021-1030 en date du 27 mai 2021, en application du I de l'article L. 35-5 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 d'Orange. Le rapport d'audit correspondant a été remis à l'Autorité le 29 mars 2022.

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 2020. Cette notice de déclaration a été adoptée dans la décision n° 2021-2081 du 5 octobre 2021.

Enfin, l'Autorité a fixé, dans sa décision n° 2017-0830 en date du 4 juillet 2017, la valeur du taux de rémunération du capital pour 2020 prévu par l'article R. 20-35 du CPCE. Celle-ci est fixée à 7,6 %.

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 2020, conformément aux règles adoptées par l'Autorité dans la décision n° 2021-2616, avant prise en compte des avantages immatériels, s'élève à 0,7 million d'euros, représentant 34 726 lignes analogiques, soit 0,61 % du nombre de lignes principales analogiques, situées dans les zones locales ayant moins de 5,45 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. 20-31 du CPCE a été mise en œuvre le 1^{er} juillet 2000.

La réduction sur la facture téléphonique consentie par Orange s'élève, en 2020, à 9,56 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 2020, 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 novembre 2020, 31 874 allocataires bénéficiaient de la réduction tarifaire téléphonique. En décembre 2019, 37 614 allocataires bénéficiaient de cette réduction. Le montant de la compensation d'Orange pour l'année 2020 est de 1,6 millions d'euros.

Les coûts de gestion du dispositif de réduction sociale tarifaire s'élèvent à 0,9 million d'euros en 2020, stables par rapport à ceux de l'année 2019.

Au total, au titre du coût définitif pour l'année 2020, le coût net des tarifs sociaux, avant prise en compte des avantages immatériels, s'élève à 2,5 millions d'euros.

3 Évaluation des avantages induits par le fait d'être opérateur de service universel

L'article R. 20-35 du CPCE prévoit que « l'évaluation des coûts prend également en compte l'avantage sur le marché que les opérateurs retirent, le cas échéant, des obligations de service universel. ». Ces avantages immatériels peuvent comprendre :

- 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. 20-35 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° 2021-2616 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 2020.

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 2020 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 2020, l'Autorité estime à 9 276 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° 2021-2616, 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° 2021-2616, 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 2020.

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)
<i>Composante</i>	<i>Service téléphonique</i>
Ubiquité	0
Cycle de vie	9 276
Connaissance du marché	0
Image de marque	0
Total des avantages immatériels	9 276

Le montant global des avantages immatériels s'élève ainsi à 9 276 euros pour l'année 2020.

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 2020 du service universel (en euros)			
	<i>Coût net avant avantages immatériels (1)</i>	<i>Avantages immatériels (2)</i>	<i>Coût net après avantages immatériels (1)-(2)</i>
Service téléphonique	3 191 348	9 276	3 182 072

Le coût définitif du service universel, avantages immatériels déduits, s'élève à environ 3,2 millions d'euros en 2020. Il est en baisse par rapport à celui de 2019 (environ 3,4 millions d'euros), sous l'effet principal de la diminution du nombre d'allocataires bénéficiant de la réduction tarifaire téléphonique.

5 Frais de gestion

Le coût du service universel est à augmenter des frais de gestion de la Caisse des dépôts, qui s'élèvent pour 2020 à 41 314 euros, montant validé par le comité de contrôle du fonds de service universel le 5 janvier 2022.

6 Appréciation du caractère excessif de la charge

Conformément à l'article R. 20-35 du CPCE, l'Autorité a réalisé le calcul du coût net du service universel pour l'année 2020 en tenant compte des avantages immatériels, ce qui conduit à un coût en 2020 de 3,2 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.

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. Cette composante du service universel représente un coût net de 3,2 millions d'euros pour l'année 2020.

L'Autorité constate que ce montant est notamment comparable aux montants de litiges mentionnés dans le document de référence 2020 d'Orange ainsi qu'aux seuils d'examen de certains dossiers par les instances de gouvernance du groupe.

Elle considère dans ce contexte que le coût net du service universel pour l'année 2020 présente un caractère excessif pour Orange et qu'il y a lieu de mettre en œuvre le mécanisme de compensation conformément à l'article L. 35-5 II 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 2019, 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. Aucun impayé n’ayant été constaté, il est donc possible de clôturer l’exercice 2019 en comptabilité.

8 Répartition des contributions entre les opérateurs

L’intégralité du coût du service universel pour l’exercice 2020, soit la somme des coûts nets, après avantages immatériels de chaque composante, et des 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° 2021-2081 de l’Autorité en date du 5 octobre 2021). 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’affaires 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. Ce constat ne préjuge toutefois pas des éventuelles décisions que la formation de règlement des différends, de poursuite et d’instruction (formation RDPI) de l’Arcep pourrait adopter.

Le coût intégral du service universel (3 182 072 euros) rapporté au total du chiffre d’affaires de référence (après abattement, soit 21,1 milliards d’euros) représente un taux de prélèvement d’environ 0,02 % en 2020, soit un taux quasi-inchangé par rapport à 2019.

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 2020, Orange est crédité du montant du coût net du service universel calculé en 4^e partie concernant les composantes « service téléphonique », soit un montant de 3 182 072 euros.

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.

Enfin, la gestion du fonds de service universel des communications électroniques par la Caisse des dépôts et consignations au titre de l’année 2022 entraîne la réalisation d’opérations de gestion dont les frais prévisionnels doivent être imputés sur le fonds¹. Afin de limiter ces frais prévisionnels, le comité défini à l’article R. 20-42 du même code a décidé de répartir leur charge entre les opérateurs contributeurs du fonds de service universel de l’exercice 2020, selon la quote-part applicable à cet exercice.

Le détail des sommes à verser au fonds par les opérateurs est joint en annexe.

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

¹ En application des articles L. 35-5 III et R. 20-39 du code des postes et des communications électroniques.

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 2020 est évalué à 3 182 072 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 :

- d'un montant de 41 314 euros pour les frais de gestion de l'année 2020 exposés par la Caisse des dépôts et consignations ;
- d'un montant de 12 640 euros pour les frais de gestion prévisionnels de l'année 2022 exposés par la Caisse des dépôts et consignations.

Article 3. Les contributions nettes des opérateurs au fonds de service universel 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 26 avril 2022

La Présidente

Laure de LA RAUDIÈRE

Annexe à la décision n° 2022-0833

Montants des contributions définitives au fonds de service universel de l'année 2020

Titulaires créditeurs		Montant à recevoir du fonds au titre du SU 2020 (en euros)	Montant à verser au fonds au titre des frais de gestion provisionnels de la Caisse des dépôts pour l'exercice 2022 en vertu du §8 (en euros)	Montant à recevoir du fonds (en euros)
FRTE	Orange	1 577 164,95	6 293,39	1 570 871,56

Titulaires débiteurs		Montant à verser au fonds au titre du SU 2020 (en euros)	Montant à verser au fonds au titre des frais provisionnels 2022 comme précisé au §8 (en euros)	Montant à verser au fonds (en euros)
BOUY	Bouygues telecom	560 931,71	2 199,61	563 131,32
SFR0	Société française du radiotéléphone	483 427,95	1 895,69	485 323,64
FRMO	Free Mobile	213 239,20	836,18	214 075,38
FREE	Free	211 442,02	829,14	212 271,16
UPCF	SFR Fibre SAS	51 923,18	203,61	52 126,79
NRJ	Bouygues Telecom Business - Distribution	42 011,95	164,74	42 176,69
LPTL	La Poste Telecom	21 362,69	83,77	21 446,46
ORCA	Orange Caraïbe	12 358,95	48,46	12 407,41
SRR	Société réunionnaise du radiotéléphone	6 954,59	27,27	6 981,86
OUTR	Outremer Telecom	4 569,98	17,92	4 587,90
LYCA	Lycamobile SARL	4 534,44	17,78	4 552,22
COMP	Comptel	4 309,85	16,90	4 326,75
COLT	Colt technology services	1 412,49	5,54	1 418,03