



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 27.11.1996
COM(96) 608 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

sur

les critères d'évaluation pour les systèmes nationaux de calcul du coût
et de financement du service universel dans les télécommunications, et les lignes
directrices pour les Etats membres en ce qui concerne le fonctionnement de tels
systèmes.

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION : OBJET DE LA PRÉSENTE COMMUNICATION.....	1
2. HISTORIQUE.....	2
2.1 Définition, étendue et financement du service universel.....	2
2.2 Les objectifs en matière de financement du service universel.....	3
2.3 La décision de créer ou non un système national pour financer le coût net du service universel dans un État membre.....	4
2.4 Droit communautaire applicable au calcul des coûts et au financement du service universel.....	4
3. LES CRITÈRES D'ÉVALUATION À UTILISER DANS L'EXAMEN DES RÉGIMES NATIONAUX.....	6
4. QUESTIONS DEVANT ÊTRE DÉTERMINÉES AU NIVEAU NATIONAL.....	10
5. ORIENTATIONS POUR LE FONCTIONNEMENT DES RÉGIMES NATIONAUX.....	12
6. CONCLUSION.....	21
ANNEXE A : DISPOSITIONS DE DROIT COMMUNAUTAIRE RELATIVES AU SERVICE UNIVERSEL.....	22
ANNEXE B : SYSTÈMES DE CONTRIBUTIONS AU TITRE DU DÉFICIT D'ACCÈS.....	27
ANNEXE C : DÉCLARATION DE LA COMMISSION AU PROCES VERBAL DE LA 1910EME REUNION DU CONSEIL (TELECOMMUNICATIONS) DU 27 MARS 1996 EN CE QUI CONCERNE CEUX QUI DOIVENT CONTRIBUER AU SERVICE UNIVERSEL.....	30
ANNEXE D : ASPECTS DES RÉGIMES NATIONAUX RELEVANT SURTOUT DU NIVEAU NATIONAL.....	31

1. INTRODUCTION : OBJET DE LA PRÉSENTE COMMUNICATION

La présente communication vise à informer les États membres sur les critères que la Commission utilisera pour évaluer en droit communautaire les dispositions relatives au calcul du coût du service universel et son financement dans les systèmes nationaux de service universel ("systèmes nationaux").

Les États membres ne sont pas tenus d'établir des systèmes nationaux en vue de partager entre les agents économiques les charges financières imputables au coût de la fourniture du service universel.

Cependant, les systèmes existants doivent être compatibles avec le droit communautaire, notamment la directive de la Commission 96/19/CE, du 13 mars 1996, modifiant la directive de la Commission 90/388/CEE en ce qui concerne la réalisation de la pleine concurrence sur le marché des télécommunications (directive "pleine concurrence"), et les dispositions acceptées par le Conseil et le Parlement européen dans la proposition de directive du Conseil et du Parlement européen sur l'interconnexion (directive "interconnexion")¹.

Les systèmes nationaux doivent être nécessairement adaptés aux conditions spécifiques des différents États membres dans les régions moins développées de la Communauté. Par ailleurs, les principes sous-tendant le calcul du coût du service universel et son financement dans ces systèmes doivent être identiques dans toute la Communauté, même si les coûts calculés dépendent étroitement des conditions économiques, sociales et géographiques. La présente communication offre également des orientations sur les principes de fonctionnement des systèmes nationaux.

La directive "pleine concurrence" prévoit que les systèmes nationaux doivent être notifiés à la Commission. C'est la raison pour laquelle la présente Communication décrit, dans ses sections 2 et 3, les principes juridiques et les approches que la Commission s'attend à trouver dans les systèmes nationaux qui lui sont notifiés, si l'on veut que ces systèmes soient considérés comme compatibles avec le droit communautaire. Dans la section 4 sont aussi examinés les aspects du service universel qui ont vocation à être d'abord traités au niveau national. La section 5 fournit des précisions supplémentaires sous la forme de lignes directrices à l'attention des Autorités de Régulation Nationales en ce qui concerne le fonctionnement des systèmes nationaux pour le service universel dans le domaine des télécommunications.

La présente communication ne crée aucun droit exécutoire, et elle ne préjuge en rien l'évaluation finale des systèmes nationaux notifiés à la Commission.

¹ POSITION COMMUNE (CE) N° 34/96 adoptée par le Conseil le 18 juin 1996 en vue d'adopter la Directive 96/.../CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications et à la garantie du service universel et de l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP).

2. HISTORIQUE

2.1 Définition, étendue et financement du service universel

La notion de service universel est appelée à jouer un rôle important pour relever les défis de société de l'information². Cette notion est fondée sur les principes de l'universalité, de l'égalité, de la continuité et du caractère abordable.

La directive "interconnexion" définit comme suit le service universel :

"un ensemble de services minimal défini d'une qualité donnée, qui est accessible à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et, à la lumière des conditions spécifiques nationales, à un prix abordable³".

En mars de cette année, la Commission a indiqué que ce service consiste en *"la prestation d'un service de téléphonie vocale au moyen d'une connexion fixe permettant également l'utilisation d'un télécopieur et d'un modem, l'assistance d'un opérateur, des services d'urgence, des services de renseignements (y compris un annuaire des abonnés) et des cabines téléphoniques"*.

Elle a également indiqué que, conformément à la Directive 95/62/CE⁴ (la "directive téléphonie vocale"), *"les utilisateurs doivent avoir accès aux informations publiées sur les coûts, les prix et la qualité des services et indiquant si les objectifs de qualité sont atteints"*.

Enfin, la Commission a souligné dans cette Communication que le service universel était un concept dynamique et évolutif et qu'il serait l'objet de réexamens réguliers, en particulier en ce qui concerne son étendue, son niveau, sa qualité et le caractère abordable de son prix dans l'ensemble de l'Union européenne. La Commission doit publier un rapport à ce sujet avant le 1er janvier 1998. Dans ce contexte la question du financement éventuel des tarifs préférentiels pour l'accès des écoles à des réseaux de type Internet, tel que mentionné dans le plan d'action "Apprendre dans la société de l'information" pourrait aussi être examinée. Une évolution initiale importante se trouve dans la récente proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil adaptant la

² Voir Communication de la Commission du 13 mars 1996 sur le service universel des télécommunications dans la perspective d'un environnement pleinement libéralisé (COM(96) 73 final) et Communication de la Commission du 11 septembre 1996 sur les services d'intérêt général en Europe, COM(96) 443.

³ Voir communication du 13 mars 1996 sur le service universel des télécommunications dans la perspective d'un environnement pleinement libéralisé (COM(96) 73 final).

⁴ Directive 95/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 1995, sur l'application des principes de la fourniture d'un réseau ouvert à la téléphonie vocale, O.J. L 321, 30.12.95.

directive téléphonie vocale à un environnement concurrentiel⁵. Cette proposition, par exemple, ne considère plus le service universel comme se référant seulement à un accès via une liaison fixe, mais plutôt à la fourniture d'un service défini à une location fixe, la fourniture de ce service étant possible au moyen d'une ligne fixe ou d'une connexion sans fil. Ceci revient à reconnaître le rôle des moyens de fourniture sans fil dans la satisfaction des obligations de service universel, lorsque cela représente la technologie la moins coûteuse.

Lorsque le coût net de ces obligations de service universel constitue une charge excessive pour l'organisme qui fournit le service universel, ils peuvent être répartis sur d'autres agents économiques. Le paragraphe 2.4 énumère les dispositions de droit communautaire régissant le calcul du coût et le financement du service universel.

2.2 Les objectifs en matière de financement du service universel

Les systèmes nationaux de financement du service universel doivent être compatibles avec certains objectifs communautaires. Ils doivent notamment, dans la mesure du possible :

- réduire les entraves à l'entrée sur le marché, tout en fournissant des garanties adéquates pour le financement du service universel ;
- respecter la neutralité (*par exemple entre les agents économiques ou les technologies, ou entre une fourniture de services intégrée ou séparée*) pour éviter de fausser l'accès au marché ou les décisions d'investissement ultérieures et/ou l'activité sur le marché ;
- maintenir les charges administratives et les coûts afférents à un niveau minimal ;
- reposer sur des procédures objectives, transparentes, proportionnées et non discriminatoires ;
- créer un environnement favorable à l'efficacité et à l'innovation pour assurer la fourniture du service universel à un faible coût dans le long terme.

Alors que, conformément au principe de subsidiarité, les États membres demeurent libres d'imposer des obligations supplémentaires en ce qui concerne certaines technologies et installations, et de fixer des objectifs en matière de services et de couverture (par exemple pour les services mobiles ou pour le RNIS), toute charge financière associée ne peut être financée au moyen du mécanisme établi pour financer le service universel.

⁵ Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil, du 11 septembre 1996, sur l'application des principes de la fourniture d'un réseau ouvert à la téléphonie vocale et sur le service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel (COM(96) 41, 11.9.96).

2.3 La décision de créer ou non un système national pour financer le coût net du service universel dans un État membre

Dans le respect du principe de subsidiarité, les autorités réglementaires nationales ont la faculté de décider, sur la base des coûts du service universel ayant fait l'objet d'un audit :

- qu'un financement du service universel est inutile, parce que les obligations de service universel ne se traduisent pas par un coût net, ou que i) le coût net établi ne constitue pas une charge injustifiée pour les opérateurs concernés ou ii) il ne justifie pas les coûts administratifs d'un système de financement spécifique ;
- que les obligations de service constituent une charge effective, mais que l'État décide de les financer directement ou indirectement ;
- que les obligations de service universel sont considérées comme une charge, et qu'un système de financement spécifique du service universel est nécessaire, les systèmes nationaux devant alors être compatibles avec le droit communautaire.

2.4 Droit communautaire applicable au calcul des coûts et au financement du service universel

Les principes généraux et les objectifs précités découlent du cadre actuel pour le calcul du coût et le financement du service universel (*voir annexe A pour les références législatives*). Ce cadre impose des obligations spécifiques aux États membres.

2.4.1 La directive "pleine concurrence"

Cette directive oblige les États membres à notifier à la Commission, avant le 1er janvier 1997, tout système d'octroi de licences ou de déclaration visant la conformité à des obligations financières concernant le service universel⁶. Ces régimes doivent être publiés par les États membres avant le 1er juillet 1997. Avant qu'ils ne soient mis en oeuvre, la Commission doit en vérifier la compatibilité avec le Traité (article 3). La Commission procédera donc aux vérifications nécessaires au début de 1997.

⁶ Lorsque des systèmes de service universel sont mis en place par d'autres moyens que l'octroi d'une licence ou une déclaration, l'article 4 quater de la directive oblige les États membres à notifier "tout régime national qui est nécessaire pour partager le coût net de fourniture d'obligations de service universel imposées aux organismes de télécommunications" pour permettre à la Commission de vérifier sa compatibilité avec le Traité. Dans de tels cas, ces régimes doivent être notifiés avant le 11 janvier 1997, et non à la date légèrement antérieure fixée pour l'octroi de licences et les procédures de déclaration.

Des dates de notification ultérieures peuvent être appliquées dans le cas d'États Membres auxquels la Commission a octroyé des périodes de transition supplémentaires pour l'ouverture à la concurrence de leurs marchés. Dans ces cas, les dates de notification seront précisées dans la décision autorisant les périodes de transition supplémentaires. Lorsque les États membres ne mettent pas en place immédiatement des systèmes nationaux pour le service universel mais ne le font qu'ultérieurement, la Commission considère que ces systèmes doivent lui être notifiés afin de permettre une évaluation de leur compatibilité avec le droit communautaire dans des délais suffisants avant leur entrée en vigueur.

L'article 4 quater énumère les critères que doivent respecter ces régimes. Cet article autorise les États membres à utiliser un fonds pour le service universel ou un système de redevances d'accès supplémentaires. L'approche choisie ne peut s'appliquer qu'aux entreprises fournissant des réseaux de télécommunications publics. Elle doit en outre allouer *"les charges respectives à chaque entreprise selon des critères objectifs et non discriminatoires et conformément au principe de proportionnalité"*.

Enfin, la Commission doit vérifier, avant le 1er janvier 2003 au plus tard, *"si les plans de financement existants ne limitent pas l'accès aux marchés concernés"*.

2.4.2 La directive "interconnexion"

La directive "interconnexion" proposée va fixer un cadre allant au-delà des principes contenus dans la directive "pleine concurrence". Alors que la directive "pleine concurrence" identifie les obligations découlant du Traité en ce qui concerne le service universel, la directive "interconnexion" part de ces principes pour proposer un cadre harmonisé commun pour le calcul du coût et le financement du service universel dans les États membres.

L'article 5, paragraphe 1, de la directive "interconnexion" prévoit que les États membres peuvent mettre en place un mécanisme de partage du coût net des obligations de service universel avec d'autres organismes *"exploitant des réseaux publics de télécommunications et des services de téléphone accessibles au public"*. Les contributions doivent être fixées selon les principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité.

L'article 5, paragraphe 2, à l'instar de la directive "pleine concurrence", permet un fonds pour le service universel indépendant au niveau national, ou un système de redevances supplémentaires venant s'ajouter à la redevance d'interconnexion.

Seuls le réseau téléphonique public et les services téléphoniques publics fixes au sens du paragraphe 2.1 (c'est-à-dire l'annexe I, première partie, de la directive "interconnexion") peuvent être financés par un mécanisme de financement du service universel⁷.

La directive "interconnexion" énumère en son article 5, paragraphe 3, et en son annexe III, les principes à appliquer pour calculer le coût net du service universel. *"Le coût des obligations de service universel se calcule en établissant la différence de coût net pour un organisme selon qu'il exerce ses activités avec ou sans les obligations de service universel."* Ces calculs doivent être communiqués aux autorités réglementaires

⁷ Comme cela est mentionné au point 2.1 ci-dessus la Commission a proposé une modification à la Directive actuelle sur la téléphonie vocale. Lorsque ces modifications seront adoptées, cela se traduira par des précisions supplémentaires en ce qui concerne l'étendue du service universel dans l'ensemble de la Communauté européenne, en particulier quant à l'obligation de caractère abordable du prix.

nationales à leur demande, et ils doivent être vérifiés par lesdites autorités ou un autre organisme compétent. Le résultat doit être mis à la disposition du public.

Les autorités réglementaires nationales doivent déterminer s'il est justifié d'établir un mécanisme de financement spécifique, compte tenu de l'avantage éventuel sur le marché qu'en retire un organisme offrant un service universel (article 5, paragraphe 4).

Enfin, les principes de partage du coût et les mécanismes utilisés doivent être mis à la disposition du public. Les autorités réglementaires nationales doivent en outre veiller à ce que soit publié un rapport annuel indiquant le coût du service universel et les contributions de toutes les parties concernées (article 5, paragraphe 5).

2.4.3 Le rôle des aides d'État

Lorsque les États membres décident de financer, directement ou indirectement par le budget public, tout ou partie du coût net du service universel des télécommunications, de telles interventions doivent être versés d'une manière compatible avec les règles du Traité CE sur les aides d'État (articles 92 à 94, en liaison avec l'Article 90). De tels financements doivent être transparents et ne doivent pas excéder le coût net des obligations, lesquelles devront être calculées en conformité avec les lignes directrices contenues dans la présente communication. Dans les situations dans lesquelles il aura été établi d'une manière adéquate qu'il n'y a pas de surcompensation des coûts du service public (par exemple lorsqu'il n'y a pas de compensation de coûts qui devraient normalement être supportés par l'activité correspondante), il ne devrait normalement pas y avoir aide d'État au sens de l'article 92(1) du Traité CE. A l'inverse, lorsque l'intervention publique conduira à une surcompensation, la Commission devra déterminer si l'aide en cause peut être approuvée au titre de l'une des dérogations prévues par l'article 92(2) et (3).

Une aide directe pourrait prendre la forme de subventions au titre du budget de la sécurité sociale en faveur de certains opérateurs ou de certains clients, pour couvrir le coût d'équipements spéciaux, ou encore de tarifs avantageux pour les handicapés.

3. LES CRITÈRES D'ÉVALUATION À UTILISER DANS L'EXAMEN DES RÉGIMES NATIONAUX

La liste ci-dessous énumère les critères d'évaluation qu'utilisera la Commission dans l'examen des dispositions législatives nationales relatives à la mise en oeuvre de régimes nationaux de service universel.

La Section 5 ci-dessous fournit des lignes directrices détaillées à l'attention des Autorités de Régulation Nationales dans les États Membres au sujet du fonctionnement des systèmes nationaux. Ces lignes directrices ont pour but d'encourager un ensemble de pratiques recommandées au sein du secteur et de tirer les conséquences des principes exposés ci-après.

Les États membres doivent veiller à ce que les régimes nationaux soient conformes au droit communautaire.

Pour évaluer la conformité avec le droit communautaire des programmes nationaux qui lui sont notifiés, la Commission examinera les aspects suivants :

COÛTS POUVANT ÊTRE RECOUVRÉS PAR UN RÉGIME NATIONAL

La Commission examinera l'approche nationale utilisée pour calculer le coût du service universel, surtout sous les aspects suivants :

1. Les régimes nationaux ne doivent couvrir que le "coût net" des obligations de service universel au sens du droit communautaire (c'est-à-dire les coûts liés à la fourniture de réseaux téléphoniques publics fixes et aux services téléphoniques publics fixes⁸). Le calcul doit tenir compte aussi bien des coûts que des recettes. Le calcul des coûts doit être axé sur l'avenir, et ne doit pas reposer sur des principes comptables hérités du passé.

On trouvera dans les lignes directrices de la Section 5 une explication de la notion de "coût net" ainsi qu'une description de la méthode appropriée pour calculer le coût net des obligations au titre du service universel.

2. Les régimes nationaux doivent prévoir de calculer le coût net du service universel selon des procédures et des critères objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés.
3. Afin de se conformer aux exigences de transparence et de proportionnalité contenus dans la Directive Pleine Concurrence, les systèmes nationaux doivent garantir qu'un opérateur demandant un financement au titre du service universel identifie clairement (par exemple au moyen d'une déclaration formelle) quels clients ou groupes de clients il refuse formellement de desservir ou qu'il a l'intention de ne plus desservir à moins que la charge que représente pour lui la fourniture du service universel soit partagée par le truchement d'un régime national. Ceci ne signifie pas qu'un opérateur doit identifier individuellement ces clients. Néanmoins, cet opérateur devrait être en mesure d'indiquer le nombre de clients impliqués, pour chaque groupe ou zone particuliers.

⁸ Voir annexe I, première partie, de la directive "interconnexion".

COÛTS NE POUVANT ÊTRE RECOUVRÉS AU MOYEN D'UN RÉGIME NATIONAL

La Commission veillera à ce que les régimes nationaux ne visent pas à recouvrer des coûts nets non imputables à des obligations de service universel, et, notamment à ce qu'il ne soit pas tenu compte des éléments suivants dans tout calcul du coût du service universel.

4. Les régimes nationaux ne doivent pas être utilisés pour recouvrer une "contribution de déficit d'accès" imputable à des structures tarifaires nationales déséquilibrées⁹. *Ces contributions sont traitées à l'annexe B.*

Pour permettre d'évaluer la compatibilité des régimes nationaux avec le droit communautaire, leur notification à la Commission doit comprendre un calendrier pour l'élimination progressive des déséquilibres tarifaires subsistants. Ce rééquilibrage devra être effectué avant le 1er janvier 2000, sauf dans les États membres auxquels un délai supplémentaire a été accordé en vertu de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive "pleine concurrence". Dans le cas de ces États membres, la date limite pour le rééquilibrage est la date à laquelle ce délai expire.

5. En outre, sur la base de la Directive Pleine Concurrence il serait disproportionné d'utiliser les systèmes nationaux pour recouvrer des coûts liés à des activités qui ne font pas partie du champ d'application du service universel, par exemple :
 - le coût de la mise en oeuvre de mesures spécifiques prises à des fins de sécurité publique ;
 - le coût de la fourniture de services de communication en dehors du cadre du service universel à des écoles, des hôpitaux ou des institutions comparables ;
 - la compensation et/ou le remboursement des versements (ou des coûts administratifs ou autres en liaison avec ces versements) au bénéfice d'utilisateurs pour cause de non-respect de niveau de qualité et de service spécifié ;

⁹ S'il leur est impossible de rééquilibrer leurs tarifs avant le 1er janvier 1998, les États membres peuvent, conformément à la directive "pleine concurrence" (20e considérant), mettre en place des mécanismes distincts des régimes nationaux pour le service universel, en vue de prévenir tout "court-circuit" inefficace et tout "écrémage" des opérateurs en place, qui pourraient se produire du fait de réglementations qui les empêcheraient de rééquilibrer leurs tarifs (la concurrence (les nouveaux venus sur le marché) pourrait proposer des tarifs inférieurs à ceux des opérateurs en place dans le secteur des communications internationales et à longue distance, sans que ces derniers puissent réagir. Ces secteurs sont intéressants pour la concurrence, car l'opérateur en place, qui agit selon des principes commerciaux, doit maintenir des prix artificiellement élevés dans ces secteurs pour financer l'accès et les services locaux que les réglementations l'obligent de fournir à perte).

- le coût du remplacement ou de la modernisation d'équipements de télécommunications dans le cadre de la modernisation normale des réseaux ;
- 6 Le coût de la facturation détaillée et d'autres services (par exemple interdiction d'appels sélective et identification de la ligne appelante) ne doit pas être pris en compte lors du calcul des obligations de service universel, lorsque la fourniture de ces services est imposée à tous les opérateurs de téléphonie vocale.

MÉCANISMES CHOISIS POUR PARTAGER LE COÛT NET DES OBLIGATIONS DE SERVICE UNIVERSEL PARMI LES ACTEURS SUR LE MARCHÉ

La Commission examinera la question de savoir si les mécanismes spécifiques créés pour financer le service universel sont objectifs, non discriminatoires, transparents et proportionnés :

- 7. Lorsqu'un mécanisme spécifique est considéré comme nécessaire pour partager le coût net des obligations de service universel parmi les acteurs sur le marché, les régimes nationaux peuvent notamment rassembler et distribuer les contributions ou bien via (i) un fonds de service universel établi au niveau national, ou bien via (ii) un système de redevances complémentaires payées par les entreprises qui s'interconnectent avec le fournisseur de service universel.

ORGANISMES DEVANT CONTRIBUER AU COÛT DU SERVICE UNIVERSEL

La Commission examinera la question de savoir quels organismes devront contribuer aux coûts liés aux obligations de service universel.

- 8. Les régimes nationaux doivent notamment identifier les organismes devant contribuer au coût net du service universel. Des contributions peuvent être demandées aux fournisseurs de réseaux de télécommunications publics et de services de téléphonie vocale accessibles au public, mais toujours dans le respect des principes de non-discrimination et de proportionnalité, et conformément à la déclaration de la Commission au procès verbal du Conseil des ministres des télécommunications du 27 mars 1996¹⁰. Ceci signifie que des contributions ne peuvent être imposées aux fournisseurs de téléphonie vocale qu'en proportion de l'utilisation qu'ils font des réseaux de télécommunications publics.

Dans le cadre de l'évaluation par la Commission des procédures de licences ou de notifications relatives à la téléphonie vocale et à la fourniture de réseaux publics que les Etats membres doivent notifier avant le 1er janvier 1997 aux termes de la Directive 96/19/CE, la Commission évaluera en particulier, dans le cas de

¹⁰ Déclaration de la Commission au procès verbal de la 1910ème réunion du Conseil (Télécommunications), 27 mars 1996. Une copie de cette déclaration figure à l'annexe C.

l'application/extension d'obligations à de nouveaux entrants et/ou aux opérateurs de mobiles, si le poids qui pèse ainsi sur ces acteurs est réparti selon des critères objectifs et non-discriminatoires et dans le respect du principe de proportionnalité. Les Etats membres concernés doivent donc justifier d'une manière suffisamment détaillée les possibles justifications d'une telle application/extension, afin de permettre à la Commission de procéder à cette évaluation, en particulier au regard du degré de substituabilité entre la téléphonie mobile et le service de téléphonie vocale fixe.

La Commission prendra position sur ces systèmes de financement dans le cadre des décisions formelles qu'elle adoptera en ce qui concerne la compatibilité des régimes de licences ou de notification notifiés par les Etats membres.

BASE DU CALCUL DES CONTRIBUTIONS AU COÛT DU SERVICE UNIVERSEL

La Commission examinera la méthode choisie pour identifier et répartir les contributions au coût net du service universel parmi les acteurs sur le marché.

9. Les régimes nationaux doivent notamment répartir les contributions parmi les acteurs sur le marché éligibles en fonction de leur activité sur le marché concerné. A cette fin, les régimes nationaux doivent prévoir des procédures permettant d'identifier clairement le marché sur lequel cette activité est mesurée, et déterminer d'une manière transparente la base de contribution de chaque organisme éligible.

QUI PEUT RECEVOIR DES CRÉDITS VIA LES RÉGIMES NATIONAUX ?

La Commission examinera les modalités des versements au titre des régimes nationaux.

10. Les versements au titre régimes nationaux à des organismes soumis à des obligations de service universel doivent être effectués d'une manière proportionnée, non discriminatoire et transparente.

4. QUESTIONS DEVANT ÊTRE DÉTERMINÉES AU NIVEAU NATIONAL

L'évaluation des régimes nationaux tiendra en outre nécessairement compte de l'approche général du service universel dans un Etat membre. Les Etats membres doivent donc évaluer une série d'aspects qui, conformément au principe de subsidiarité, relèvent essentiellement du niveau national.

Il s'agit notamment des aspects suivants :

- des obligations au titre du service universel sont-elles imposées spécifiquement aux acteurs sur le marché, ou s'en remet-on aux forces du marché pour garantir la disponibilité universelle d'un service à un prix abordable ?
- des contraintes de tarification spécifiques (telles que des exigences concernant le caractère abordable du prix, la fixation des tarifs en fonction des coûts, une tarification nationale uniforme) sont-elles imposées dans le cadre de toute obligation ? Dans le cadre de la Communication sur le Service Universel du 13 mars 1996 il était considéré que *“la notion de caractère abordable du prix est au coeur du cadre pour le service universel dans la Communauté”*. Cette Communication indiquait également que *“les Etats Membres doivent garantir que des mesures appropriées sont prises (par exemple, contrôle des prix (“price caps”), grilles tarifaires ciblées), de telles mesures pouvant s'avérer nécessaires pour maintenir le caractère abordable du prix des services pour tous les utilisateurs, particulièrement durant la période précédant l'ouverture complète à la concurrence”*.
- des obligations sont-elles imposées à un ou plusieurs acteurs sur le marché, et de quelle manière (par exemple octroi d'une licence/surtout la voie législative/durée spécifique) ?
- les États membres veulent-ils franchiser les obligations de service universel ou recourir à un système "pay or play" ("payez ou jouez").

On trouvera à l'annexe D des indications sur l'approche de la Commission en ce qui concerne ces questions relevant du niveau national.

5. ORIENTATIONS POUR LE FONCTIONNEMENT DES RÉGIMES NATIONAUX

Sur la base des principes exposés dans le cadre juridique identifié ci-dessus, la présente section fournit des lignes directrices détaillées pour le fonctionnement des systèmes nationaux, en vue d'encourager le développement de pratiques recommandées parmi les Autorités de Régulation Nationales.

Les régimes nationaux doivent ainsi fonctionner d'une manière qui réponde aux critères et conditions suivants. Ces critères portent sur trois aspects principaux des régimes nationaux :

- I. calcul du coût net du service universel
- II. mécanismes de financement des obligations au titre du service universel,
- III. détermination des parties qui doivent contribuer et de la manière dont les coûts doivent être partagés entre ces dernières.

LIGNES DIRECTRICES POUR LES AUTORITES DE REGULATION NATIONALES

1. Calcul du coût du service universel

1. Les régimes nationaux ne peuvent concerner que les coûts imputables à la fourniture du service universel (c'est-à-dire les coûts imputables à la fourniture de réseaux téléphoniques publics fixes et de services téléphoniques publics fixes, au sens de l'annexe I, première partie, de la directive "interconnexion").

Le coût du service universel couvre les pertes nettes inévitables que subit un opérateur efficace en fournissant le service universel à des clients ou groupes de clients qui lui coûtent plus qu'ils ne lui rapportent.

Un opérateur qui agirait en appliquant strictement les principes d'une bonne gestion commerciale refuserait de les desservir s'il n'était tenu de le faire à un prix raisonnable au titre de l'obligation de fournir un service universel. Dans les zones non encore pourvues d'un réseau complet, l'opérateur ne proposerait pas ses services à ce type de clientèle. Les clients "qui coûtent" peuvent être appelés "non rentables".

Le coût du service universel couvre également la fourniture de cabines téléphoniques publiques payantes, de centres d'appels recevant les appels adressés aux numéros d'urgence et la fourniture de certains services nécessitant des équipements spéciaux, par exemple pour les personnes handicapées.

2. Le calcul du coût des obligations d'un service universel doit également établir le coût net de ces obligations.

Conformément à la directive "pleine concurrence", les régimes nationaux ne peuvent être utilisés que pour recouvrer le coût net des obligations de service universel.

L'annexe III de la directive "interconnexion" prévoit que les régimes nationaux doivent être conformes aux principes suivants :

2.1 Le calcul du coût net doit reposer sur des procédures et critères objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés.

2.2 Le calcul du coût net :

i) doit identifier le coût, moins les recettes et bénéfices associés, de la fourniture de services au titre de l'obligation de service universel à un client ou groupe de clients.

Dans le cas des clients existants, le coût de la fourniture du service ne devrait comprendre que les coûts marginaux moins les recettes associées, c'est-à-dire le coût net que l'opérateur peut éviter en ne desservant plus des clients non rentables (c'est-à-dire en les déconnectant)¹¹.

Dans le cas des nouveaux clients (que ce soit dans une zone où le réseau existe déjà ou dans une zone où les services ne sont pas encore disponibles), il importe d'appliquer en principe la même approche¹².

En tout état de cause, il faut prévoir un rendement raisonnable du capital incrémental utilisé pour desservir les clients non rentables¹³.

L'évaluation des recettes incrémentales et des bénéfices associés devrait comprendre les éléments suivants :

- *le prix du raccordement (somme forfaitaire payée une fois), redevances et prix des communications payés par les clients ou groupes de clients (recettes directes) ;*
- *les recettes provenant des taxes de communication payées par tous les clients rentables lorsqu'ils appellent des clients non rentables (c'est-à-dire les recettes indirectes, y compris celles provenant des services à numéro vert et des services à coûts partagés) ;*
- *les recettes d'appels de remplacement qui doivent être estimées et mises en regard des recettes incrémentales directes qui seraient perdues si le service n'était plus fourni aux clients non rentables.¹⁴*

¹¹ Une approche à long terme pour l'identification des coûts évitables est celle qui est le plus compatible avec le principe de non-discrimination.

¹² Le calcul des recettes attendues des nouveaux clients doit reposer sur les données relatives aux clients existants en ce qui concerne les recettes dans des zones comparables.

¹³ Une rentabilité des capitaux investis raisonnable est la rentabilité minimale nécessaire pour que les investisseurs continuent à fournir les crédits nécessaires. Dans le cas des opérateurs en place, on peut estimer cette rentabilité raisonnable à 13 à 17 %, sur la base des coûts historiques, et à 6 à 9 %, sur la base des coûts courants.

- ii) Dans le calcul du coût net, il importe d'ajouter aux profits une quantification des profits intangibles que procure l'état de fournisseur de service universel.

Il importe de quantifier les avantages intangibles pour l'opérateur concerné du fait qu'il est fournisseur de services au titre du service universel. Bien que tous les avantages découlant du fait d'être un fournisseur de service universel ne peuvent être précisément quantifiés, il devrait être possible d'établir des indicateurs ou des repères estimés pour les catégories identifiées ci-après, étant donné que de telles estimations ne sont pas rares dans les exercices de valorisations d'entreprises effectués dans la vie des affaires. Toute évaluation de ce type doit, cependant, identifier clairement la base de calcul et toute hypothèse de départ. Il s'agit des avantages suivants :

- *meilleure reconnaissance de la marque par rapport aux concurrents ;*
- *couverture universelle dans la zone d'exploitation "ubiquitaire" (c'est-à-dire des coûts comparativement plus faibles que ceux de la concurrence pour étendre le réseau à de nouveaux clients) ;*
- *l'évolution dans le temps de la "valeur" de certains clients ou groupes de clients (cette évolution dans le temps de la "valeur" se rapporte au fait qu'un client qui n'est pas rentable aujourd'hui peut devenir profitable dans le futur, par exemple, il peut devenir intéressant de fournir des services à une jeune famille "non rentable" à partir du moment où son revenu commence à augmenter et où les enfants commencent à utiliser le téléphone). Ceci signifie qu'il existe une certaine valeur pour un opérateur dans le fait de fournir le service à ces clients dans le court terme du fait des revenus susceptibles d'être générés au cours de la vie de ces clients ;*
- *l'avantage, sur le plan du marketing, d'avoir accès à l'ensemble des données relatives à l'utilisation du téléphone.*

- iii) Etablir séparément le coût net des téléphones publics à péage, des services d'urgence et de la fourniture d'équipements ou de services spéciaux (par exemple à des utilisateurs handicapés).

Ces services ne relèvent pas du service téléphonique de base. Les États membres doivent donc les traiter à part dans tout calcul de coût. Il s'agit de services spécifiques que doit fournir l'opérateur à des tarifs qui n'assurent pas, au total, des recettes directes ou dérivées suffisantes pour couvrir le coût incrémental total de leur fourniture. On les appelle parfois "services non économiques". Les bonnes pratiques commerciales interdiraient de fournir ces services si leur fourniture n'était pas obligatoire.

Dans le cas des services d'urgence, une distinction doit être faite entre l'obligation d'acheminer gratuitement les appels d'urgence, qui est généralement imposée à tous les opérateurs (de telle sorte que chacun d'entre eux supporte ses propres coûts, et

¹⁴ Lors du calcul du revenu perdu une estimation devrait être faite des revenus qu'un client déconnecté continuerait à générer pour l'opérateur à travers des appels de « remplacement », c'est-à-dire à travers l'utilisation du téléphone d'un parent, d'un ami, au travail ou au moyen de cabines téléphoniques.

l'obligation faite à un opérateur de fournir un centre de traitement des appels d'urgence, avec du personnel formé, destiné au traitement des appels d'urgence au niveau national ou régional. Le coût net d'un tel centre d'appel pourrait être financé par un système national pour le service universel.

Les téléphones publics à péage peuvent également entraîner des pertes pour l'opérateur. Lorsque ces pertes sont dues au fait que le prix des communications est un prix moyen obligatoire, le coût incrémental net total pour l'opérateur (c'est-à-dire les coûts marginaux moins tous les revenus dérivés) peut être ajouté au coût du service universel.

Lorsque ces services sont fournis à des prix d'un niveau tel que les recettes incrémentales totales éventuelles ne couvrent pas le coût incrémental total à long terme de la fourniture des services, le coût net supporté doit être ajouté au coût du service universel.

- 2.3 Les régimes nationaux doivent calculer les coûts visés aux paragraphes 2.1 et 2.2 sur la base des investissements et des coûts de fonctionnement qui pourraient être évités si l'opérateur arrêta de desservir des clients ou groupes de clients "non rentables". L'expression "non rentable" fait référence aux clients pour lesquels l'ensemble des revenus directs et indirects qu'il procure à l'opérateur (et calculés conformément au paragraphe 2.2 ci-dessus) est inférieur au coût de la fourniture du service à ce client.**

Le principe du "coût évitable" appliqué dans ces calculs de coût vaut aussi bien pour les coûts d'exploitation que pour les coûts fixes liés aux biens d'équipement. Lorsqu'il y a des investissements "perdus" (c'est-à-dire des investissements qui, une fois réalisés, ne peuvent être totalement récupérés) qui auraient pu être évités sans l'obligation de service universel, il importe, dans le calcul du coût incrémental, de se fonder sur un rendement convenable du capital utilisé.

La valeur choisie pour tout investissement fixe ne doit pas être celle qui figure dans les comptes de l'opérateur, mais le coût actuel des investissements en biens d'équipement nécessaires pour fournir un service similaire aujourd'hui¹⁵.

- 2.4 Le processus effectif de la quantification des coûts du service universel dans tout État membre exigera probablement une évaluation des zones à coût net probables, suite à certains facteurs, tels que la composition socio-économique des abonnés, la densité des abonnés et les caractéristiques géographiques.**

La méthodologie proposée aux paragraphes 2.2 et 2.3 tiendra compte également du coût net de la desserte de clients "non rentables" dans les "zones à coût élevé". Aucun calcul supplémentaire pour les zones à coût élevé n'est autorisé, car cela entraîne une double comptabilisation du coût de la desserte de clients "non rentables".

¹⁵

Le principe fondamental est que les concurrents ne doivent se voir réclamer un paiement pour la fourniture du service universel qu'à la lumière du coût minimal d'un opérateur efficace fournissant ce service aujourd'hui. En même temps, il faut tenir compte lors de l'identification de ce coût de toute restriction réglementaire qui empêcherait le fournisseur du service universel d'utiliser la technologie la plus efficace (par exemple, restriction imposée aux opérateurs historiques de réseaux d'utiliser des solutions sans fil dans des zones rurales ou éloignées).

- 2.5 Les régimes nationaux ne devraient concerner que le financement du coût net des obligations de service universel pour lesquelles l'opérateur concerné a déclaré explicitement qu'il ne peut les satisfaire qu'à perte.

Cette déclaration doit être faite auprès des autorités réglementaires nationales. Elle doit identifier les clients ou groupes de clients, ou les services que l'opérateur concerné refuserait si l'obligation de service universel n'existait pas, ou que, dans le cas de nouveaux clients ou de nouvelles zones, il ne desservirait pas s'ils en faisaient la demande.

3. Conformément à la directive "pleine concurrence", les régimes nationaux de calcul du coût des obligations de service universel ne peuvent prévoir des contributions au titre du déficit d'accès dû à des structures tarifaires nationales déséquilibrées.

Les opérateurs ont traditionnellement assuré un bas prix pour le raccordement, les redevances, et même les appels locaux, en les subventionnant grâce aux recettes des communications à longue distance et internationales. Il en est souvent résulté que le prix du raccordement et la redevance pour la ligne ne fournissent pas un rendement suffisant du capital utilisé par les opérateurs pour fournir cet accès.

Lorsqu'un opérateur sans concurrent connaît un déficit d'accès, ce déficit est généralement compensé par les bénéfices très élevés engendrés par d'autres services, tels que les appels internationaux et à longue distance. Dans un tel cas, les tarifs de l'opérateur sont disproportionnés par rapport au coût qu'il doit supporter¹⁶. Dans un marché concurrentiel, un opérateur ne doit pas se voir obligé de maintenir de tels déséquilibres tarifaires.

4. Les régimes nationaux notifiés à la Commission doivent prévoir un calendrier pour l'élimination des déséquilibres tarifaires subsistants. Ce rééquilibrage devra être effectué avant le 1er janvier 2000, sauf dans le cas des États membres qui ont bénéficié d'un délai de mise en oeuvre supplémentaire en vertu de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive "pleine concurrence". Dans ces cas-là, la date limite pour le rééquilibrage est la date à laquelle expire le délai supplémentaire.

5. Dans les cas où il serait impossible de rééquilibrer les tarifs avant le 1er janvier 1998, la directive "pleine concurrence"¹⁷ autorise les États membres à mettre en place des mécanismes distincts des régimes nationaux pour le service universel afin d'empêcher les nouveaux venus sur le marché de profiter indûment des avantages de la structure des tarifs (c'est-à-dire redevances élevées pour les services internationaux et à longue distance, qui ne sont pas fixées en fonction des coûts) créées par la réglementation applicable aux prix des opérateurs en place.

¹⁶ Des tarifs déséquilibrés ou, notion corollaire, un déficit d'accès, n'entraînent pas une véritable "perte nette" pour l'opérateur, qui peut généralement compenser ses pertes au moyen des profits importants réalisés dans d'autres activités, telles que les appels à longue distance et internationaux. Il est même probable que la plupart des clients bénéficiant d'un accès "subventionné" demeureront rentables pour l'opérateur, grâce aux recettes incrémentales qu'ils lui procurent. Les clients qui représentent un coût net pour l'opérateur seront traités par la méthode du coût net décrite au paragraphe 2.2.

¹⁷ Voir notamment le 20^e considérant de la directive "pleine concurrence".

Ces mécanismes doivent reposer sur des procédures et des critères objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés.

L'annexe B revient sur les principes auxquels doivent satisfaire ces régimes de déficit d'accès.

6. Dans le calcul du coût net des obligations de service universel, il ne peut être tenu compte, par exemple, des éléments suivants qui se situent en dehors du champ du service universel :
 - 6.1 le coût de la mise en oeuvre des mesures spécifiques exigées pour des motifs de sécurité publique ;
 - 6.2 la fourniture de services de communication en dehors du champ couvert par le service universel aux écoles, hôpitaux et bibliothèques ;
 - 6.3 la compensation ou le remboursement (ou coûts administratifs et autres associés à ces paiements) dont ont bénéficié des utilisateurs du fait que les niveaux de qualité de service spécifiés n'ont pas été respectés ;
 - 6.4 le coût du remplacement et/ou de la mise à niveau des équipements de télécommunications dans le cadre d'une modernisation normale du réseau.
7. Au cours du calcul du coût net des obligations de service universel, il ne peut être tenu compte du coût de la facturation détaillée et d'autres services (tels que l'interdiction d'appels sélective et l'identification de la ligne appelante), lorsque la fourniture de ces services est imposée à tous les opérateurs de téléphonie vocale.

II. LE MÉCANISME DU FINANCEMENT DES OBLIGATIONS DE SERVICE UNIVERSEL

8. Les mécanismes de financement des obligations de service universel prévus par les régimes nationaux doivent reposer sur des procédures et des critères objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés, notamment lorsqu'il n'existe pas de mécanisme de financement spécifique, ou lorsque l'État finance directement ou indirectement le coût d'une partie ou de la totalité des éléments du service universel.
9. Conformément aux directives "pleine concurrence" et "interconnexion", les régimes nationaux peuvent prévoir un mécanisme de partage parmi les autres acteurs sur le marché de toute charge inéquitable résultant de coûts nets associés à la fourniture de services au titre du service universel.
10. Les mécanismes prévus par les régimes nationaux peuvent prendre la forme d'un fonds de service universel établi au niveau national, ou d'un système de redevances supplémentaires.

Ces règles de calcul du coût net du service universel s'appliquent aux deux mécanismes de financement. Seule diffère la perception des contributions au titre du service universel auprès des acteurs sur le marché concerné.

11. Les régimes nationaux peuvent combiner des éléments des deux mécanismes pour assurer que toute charge inéquitable associée aux coûts nets des obligations au titre du service universel soit partagée équitablement parmi les acteurs sur le marché, pour autant qu'il n'y ait aucune discrimination injustifiée, et qu'aucun organisme n'ait à contribuer directement ou indirectement plus d'une fois à la couverture du coût net d'une obligation de service universel particulière.

12. Fonds pour le service universel

- 12.1 Lorsque les régimes nationaux prévoient un fonds pour le service universel, l'organisme chargé de l'administrer doit répondre aux critères suivants :

- a) Le fond doit être administré par un organisme indépendant des entreprises versant ou recevant les contributions.
- b) Cet organisme doit être chargé de percevoir les contributions des opérateurs et fournisseurs de services astreints à contribuer au coût des obligations de service universel dans l'État membre concerné. Il doit surveiller le transfert des sommes dues et administrer les versements effectués en faveur des personnes ou des organismes éligibles.

Dans l'administration des arrangements financiers en vue du service universel, les régimes nationaux doivent veiller à minimiser les charges administratives imposées et les coûts résultants. C'est pour cette raison que l'organisme qui administre un fonds peut jouer le rôle de contrôleur financier et de chambre de compensation pour les paiements, ou peut simplement surveiller directement les paiements entre les organismes concernés.

- c) La responsabilité de vérifier le coût net des obligations au titre du service universel doit demeurer entre les mains de l'autorité réglementaire nationale compétente.

- 12.2 Les versements à partir du fonds à des organismes supportant un coût net imputable aux obligations au titre du service universel doivent être effectués selon des critères proportionnés, non discriminatoires et transparents.

13. Un système de redevances supplémentaires

- 13.1 Les régimes nationaux prévoyant un système de redevances supplémentaires doivent assurer que les opérateurs concernés déterminent le coût net des obligations au titre du service universel, ainsi que les contributions spécifiques à réunir par le truchement du système de redevances supplémentaires d'une façon transparente, non discriminatoire et proportionnée, sous la surveillance des autorités réglementaires nationales.

Les régimes nationaux doivent notamment assurer qu'il n'y ait pas de conflit d'intérêt entre les activités commerciales d'un opérateur et son rôle dans la perception des contributions auprès de ses concurrents.

Toute contribution à payer via un système de redevances supplémentaires doit être calculée annuellement et reposer sur un calcul annuel du coût des obligations au titre du service universel¹⁸.

13.2 Les sommes dues doivent être perçues auprès des organismes concernés dans un délai raisonnable. Les contributions peuvent prendre la forme d'un paiement forfaitaire sur une base annuelle ou selon une autre fréquence quelconque fixée par les autorités réglementaires nationales compétentes.

13.3 Les régimes nationaux doivent assurer la transparence de tout système de redevances supplémentaires.

A cette fin, les redevances d'interconnexion doivent être comptabilisées à part de toute contribution identifiée à la couverture du coût du service universel. Par ailleurs, le fournisseur de service universel doit indiquer lui-même séparément la mesure dans laquelle il contribue à la couverture du coût du service universel.

III. DETERMINATION DE CEUX QUI DOIVENT CONTRIBUER ET CALCUL DU NIVEAU DES CONTRIBUTIONS DANS LES REGIMES NATIONAUX

14. Conformément aux directives "pleine concurrence" et "interconnexion", une contribution à un fonds pour le service universel ou à tout système de redevances supplémentaires ne peut être demandée qu'aux organismes fournissant des réseaux de télécommunication publics et/ou des réseaux de téléphonie vocale publics. Toute obligation de contribution doit cependant être conforme aux principes de non-discrimination et de proportionnalité ainsi qu'à la déclaration de la Commission faite sur cette question lors du Conseil des Ministres des Télécommunications de mars 1996 (voir Annexe C). Ceci signifie que des contributions ne peuvent être imposées aux fournisseurs de téléphonie vocale qu'en proportion de l'utilisation qu'ils font des réseaux de télécommunications publics.

Dans le cadre de l'évaluation par la Commission des procédures de licences ou de notifications relatives à la téléphonie vocale et à la fourniture de réseaux publics que les Etats membres doivent notifier avant le 1er janvier 1997 aux termes de la Directive 96/19/CE, la Commission évaluera en particulier, dans le cas de l'application/extension d'obligations à de nouveaux entrants et/ou aux opérateurs de mobiles, si le poids qui pèse ainsi sur ces acteurs est réparti selon des critères objectifs et non-discriminatoires et dans le respect du principe de proportionnalité. Les Etats membres concernés doivent donc justifier d'une manière suffisamment détaillée les possibles justifications d'une telle application/extension, afin de permettre à la Commission de procéder à cette évaluation, en particulier au regard du degré de substituabilité entre la téléphonie mobile et le service de téléphonie vocale fixe.

¹⁸ Voir article 5, paragraphe 5, de la directive "interconnexion".

La Commission prendra position sur ces systèmes de financement dans le cadre des décisions formelles qu'elle adoptera en ce qui concerne la compatibilité des régimes de licences ou de notification notifiés par les Etats membres.

15. Parmi les organismes non tenus de contribuer au financement du service universel, on trouve i) les opérateurs de réseaux privés proposant des réseaux d'entreprises ou des services pour groupes d'utilisateurs fermés, ii) des fournisseurs de services proposant des communications de données ou des services de données à valeur ajoutée (par exemple courrier électronique) et (iii) les fournisseurs de services proposant des services de téléphonie vocale améliorée¹⁹ tels que la visiophonie, les services postaux vocaux, et des services tels que la télébanque ou le téléachat.

L'étendue de la base de contribution pour le service universel peut évoluer dans le temps en fonction des changements survenus dans les technologies et dans les structures de marché.

16. Les régimes nationaux doivent répartir les contributions parmi les acteurs sur le marché éligibles en fonction de leur activité sur le marché concerné. À cette fin, les régimes nationaux doivent prévoir des procédures pour identifier clairement le marché sur lequel cette activité est mesurée, et déterminer d'une manière transparente la base de contribution de chaque organisme éligible.
17. Les régimes nationaux doivent assurer que le niveau de contribution exigé des organismes éligibles identifiés au paragraphe 14 soit calculé d'une manière objective, transparente, non discriminatoire et proportionnée. À cette fin, les régimes nationaux doivent répondre aux principes suivants :
- 17.1 Conformément au principe de subsidiarité, les États membres peuvent fixer dans leurs régimes nationaux des critères spécifiques pour la répartition des contributions parmi les agents économiques éligibles, pour autant que ces critères satisfassent aux exigences du paragraphe 16.
- 17.2 Les régimes nationaux doivent assurer que la distribution des contributions n'ait pas trop d'effets négatifs sur les incitations à investir et l'efficacité économique.
- 17.3 Les régimes nationaux doivent assurer que les critères choisis pour déterminer la part de marché des organismes éligibles n'ait pas d'effets disproportionnés ou discriminatoires sur certains acteurs.

Un certain nombre d'indicateurs, tels que les recettes avant impôt, la durée des appels, le nombre d'abonnés et le profit global pourraient être utilisés pour mesurer l'activité des organismes éligibles. Cependant, quelle que soit la méthode choisie, il faut qu'elle

¹⁹ En ce qui concerne la fourniture de services de téléphonie vocale par Internet, on considère actuellement qu'il ne s'agit pas d'un service de téléphonie vocale public (voir note de la Commission [...] concernant le statut de la téléphonie vocale sur Internet en vertu de la directive 90/388/CEE). On ne peut donc demander aujourd'hui des contributions à des fournisseurs d'accès à Internet, bien que les organismes fournissant un accès à Internet par le truchement de leur propre réseau eussent normalement dû verser des contributions au titre de l'exploitation par eux d'un réseau public.

fonctionne d'une manière proportionnée, non discriminatoire et transparente, et elle doit encourager la concurrence tout en évitant de surcharger les agents économiques concernés au niveau administratif et comptable. Ainsi, les États membres devraient éviter des critères qui entraîneraient une trop grande distorsion des conditions d'entrée sur le marché, des activités ou des investissements des agents économiques.

17.4 Les régimes nationaux doivent éviter toute double contribution.

À titre d'exemple de double contribution, on peut citer le cas où un fournisseur de services utilisant des lignes louées pour ses activités est invité à verser directement des contributions à un fonds pour le service universel en fonction de son niveau d'activité (par exemple les recettes brutes), même si le tarif des lignes louées a été fixé par l'opérateur de réseau de façon à recouvrer la contribution de cet opérateur en tant que fournisseur d'un réseau de télécommunications public. Dans une telle situation, les contributions directes et indirectes entraîneraient un double paiement de la part de ce fournisseur de services en vue de couvrir le coût des obligations au titre du service universel

6. CONCLUSION

La présente communication décrit les critères que la Commission utilisera pour évaluer le coût et le financement des régimes nationaux de service universel qui doivent être notifiés à la Commission selon les délais fixés par la directive pleine concurrence.

La Commission a l'intention d'examiner ces régimes notifiés au cours du premier semestre de 1997, pour permettre aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour adapter ces régimes aux exigences du droit communautaire en temps utile pour permettre la libéralisation totale du marché des télécommunications au 1er janvier 1998.

A la lumière de son expérience en matière d'évaluation des régimes qui lui sont notifiés et des résultats d'une importante étude sur les pratiques du financement et du calcul du coût du service universel dans un environnement concurrentiel, la Commission a l'intention de tirer des conclusions sous la forme d'orientations pratiques pour le secteur des télécommunications, pour les autorités réglementaires et pour les utilisateurs, en vue de développer les meilleures pratiques dans la Communauté.

La présente communication est désormais soumise aux États membres en vue de les aider à finaliser leurs régimes nationaux.

ANNEXE A : DISPOSITIONS DE DROIT COMMUNAUTAIRE RELATIVES AU SERVICE UNIVERSEL

Article 4 quater de la directive "pleine concurrence"²⁰

Sans préjudice de l'harmonisation par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP), tout régime national qui est nécessaire pour partager le coût net de fourniture d'obligations de service universel imposées aux organismes de télécommunications, avec d'autres organismes, qu'il s'agisse d'un système de redevances d'accès complémentaires ou d'un fonds de service universel :

- a) ne s'applique qu'aux entreprises exploitant des réseaux publics de télécommunications ;
- b) alloue les charges respectives à chaque entreprise selon des critères objectifs et non discriminatoires et conformément au principe de proportionnalité.

Les États membres communiquent tout plan de ce type à la Commission, afin qu'elle vérifie sa compatibilité avec le traité.

Les États membres autorisent leurs organismes de télécommunications à rééquilibrer leurs tarifs en tenant compte des conditions spécifiques du marché et de la nécessité d'assurer un service universel abordable, et notamment ils les autorisent à adapter les tarifs actuels qui ne sont pas liés aux coûts et qui augmentent la charge de la fourniture du service universel, afin d'asseoir leur structure tarifaire sur les coûts réels. Lorsque ce rééquilibrage ne peut être achevé avant le 1er janvier 1998, les États membres concernés font rapport à la Commission sur la suppression graduelle des déséquilibres tarifaires subsistant. Ce rapport contient un calendrier détaillé de mise en oeuvre.

En tout état de cause, dans un délai de trois mois après l'adoption par le Parlement européen et le Conseil d'une directive harmonisant les conditions d'interconnexion, la Commission vérifie si des initiatives supplémentaires sont nécessaires pour assurer la cohérence des deux directives et prend les mesures appropriées.

La Commission examine, le 1er janvier 2003 au plus tard, la situation des États membres et vérifie notamment si les plans de financement existants ne limitent pas l'accès aux marchés concernés. Dans ce cas, la Commission examine les remèdes possibles et présente les propositions adaptées.

²⁰ Directive 96/19/CE de la Commission, du 13 mars 1996, modifiant la directive 90/388/CEE en ce qui concerne la réalisation de la pleine concurrence sur le marché des télécommunications (directive "pleine concurrence") (JO n° L 74 du 22.3.1996, p. 13).

Article 2, sous g), de la directive "interconnexion"²¹

- g) «service universel»: un ensemble de services minimal défini d'une qualité donnée, qui est accessible à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et, à la lumière des conditions spécifiques nationales, à un prix abordable.

Article 5 de la directive "interconnexion"²¹

Interconnexion et contributions au service universel

1. Lorsqu'un État membre établit, conformément aux dispositions du présent article, que les obligations de service universel représentent une charge inéquitable pour un organisme, il peut mettre en place un mécanisme de partage du coût net des obligations de service universel avec d'autres organismes exploitant des réseaux publics de télécommunications et des services de téléphone accessibles au public. Les États membres tiennent dûment compte des principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité lorsqu'ils fixent les contributions à apporter. Seuls les réseaux publics de télécommunications et les services de télécommunications accessibles au public figurant à l'annexe I, première partie, peuvent être financés de cette manière
2. Les contributions éventuelles au coût des obligations de service universel peuvent être fondées sur un mécanisme établi spécifiquement à cet effet et géré par un organisme indépendant des bénéficiaires, et/ou peuvent prendre la forme d'une redevance supplémentaire ajoutée à la redevance d'interconnexion.
3. Pour déterminer la charge éventuelle que représente la fourniture du service universel, les organismes ayant des obligations de service universel calculent, à la demande de leur autorité réglementaire nationale, le coût net de ces obligations conformément à l'annexe III. Le calcul du coût net des obligations de service universel est vérifié par l'autorité réglementaire nationale ou un autre organisme compétent, indépendant de l'organisme de télécommunications, et approuvé par l'autorité réglementaire nationale. Le résultat du calcul du coût et les conclusions de la vérification sont mis à la disposition du public, conformément à l'article 14 paragraphe 2.

²¹ POSITION COMMUNE (CE) N° 34/96 adoptée par le Conseil le 18 juin 1996 en vue d'adopter la Directive 96/.../CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications en vue d'assurer un service universel et l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP).

4. Lorsque le calcul du coût net visé au paragraphe 3 le justifie et compte tenu de l'avantage éventuel sur le marché qu'en retire un organisme offrant un service universel, les autorités réglementaires nationales déterminent s'il est justifié d'établir un mécanisme de partage du coût net des obligations de service universel.
5. Lorsque les mécanismes visés au paragraphe 4 sont établis, les autorités réglementaires nationales veillent à ce que les principes de partage du coût et le détail des mécanismes appliqués soient mis à la disposition du public conformément à l'article 14 paragraphe 2.

Les autorités réglementaires nationales veillent à ce qu'un rapport annuel soit publié, indiquant le coût calculé des obligations de service universel et précisant les contributions apportées par toutes les parties concernées.

6. En attendant que la procédure décrite aux paragraphes 3, 4 et 5 soit mise en oeuvre, toutes les redevances que doit payer une partie connectée et qui englobent une contribution ou servent de contribution au coût des obligations de service universel, sont notifiées, avant leur introduction, à l'autorité réglementaire nationale. Lorsque l'autorité réglementaire nationale estime de son propre chef ou sur demande justifiée d'une partie intéressée que ces redevances sont excessives, l'organisme concerné doit les réduire. Ces réductions sont appliquées rétroactivement, à compter de la date d'introduction des redevances, mais pas avant le 1er janvier 1998.

Annexe I, première partie, de la directive "interconnexion"²¹

Réseau téléphonique public fixe

On entend par «réseau téléphonique public fixe» le réseau téléphonique public commuté qui assure le transfert, entre les points de terminaison du réseau en position fixe, de la parole et des informations audio de largeur de bande de 3,1 kHz, pour permettre entre autres:

- la téléphonie vocale,
- les communications par télécopie du groupe III, conformément aux recommandations UIT-T de la «série T»,
- la transmission de données par la bande vocale grâce à l'utilisation de modems, à un débit d'au moins 2 400 bit/s, conformément aux recommandations UIT-T de la «série V».

L'accès au point de terminaison du réseau de l'utilisateur final s'effectue par un ou plusieurs numéros du plan national de numérotation.

Le service téléphonique public fixe conformément à la directive 95/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 1995, sur l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale²².

Par «service téléphonique public fixe», on entend la fourniture à l'utilisateur final, en position fixe, d'un service permettant l'émission et la réception d'appels nationaux et internationaux; il peut comprendre l'accès aux services d'urgence (112), la fourniture de services par standardiste, les services d'information des annuaires, la fourniture de téléphones publics payants, la fourniture de services dans des conditions particulières et/ou la fourniture de compléments de services spéciaux pour les personnes handicapées ou ayant des besoins sociaux particuliers.

L'accès à l'utilisateur final s'effectue par un ou plusieurs numéros du plan national de numérotation.

Annexe III de la directive "interconnexion"²¹

CALCUL DU COÛT DES OBLIGATIONS DE SERVICE UNIVERSEL POUR LA TÉLÉPHONIE VOCALE

visés à l'article 5, paragraphe 3

Les obligations de service universel visent les obligations qu'un État membre impose à un organisme en ce qui concerne la fourniture d'un réseau et d'un service sur l'ensemble d'un territoire géographique donné, et qui concernent notamment - si nécessaire - la péréquation des prix dans une zone géographique pour la fourniture de ce service.

Le coût des obligations de service universel se calcule en établissant la différence de coût net pour un organisme selon qu'il exerce ses activités avec ou sans les obligations de service universel.

Ce principe s'applique quel que soit l'état d'avancement du réseau dans un État membre particulier, qu'il soit entièrement terminé ou qu'il soit toujours en cours de développement et d'extension.

Le calcul est fondé sur les coûts imputables :

- i) aux éléments des services définis qui ne peuvent être fournis qu'à perte ou dans des conditions ne correspondant pas aux normes commerciales classiques.

Cette catégorie peut comprendre les éléments de services tels que l'accès aux services téléphoniques d'urgence, la fourniture de certains téléphones publics

²² JO n° L 321 du 30.12.1995, p. 6.

payants, la fourniture de certains services ou équipements pour les personnes handicapées, etc. ;

- ii) aux utilisateurs finals ou groupes d'utilisateurs finals spécifiques qui, compte tenu du coût de la fourniture du réseau et du service mentionnés, des recettes obtenues et de toute péréquation géographique des prix imposée par l'État membre, ne peuvent être servis qu'à perte ou dans des conditions de prix ne correspondant pas aux normes commerciales classiques.

Cette catégorie comprend les utilisateurs finals ou groupes d'utilisateurs finals qui ne seraient pas servis par un exploitant commercial non soumis à une obligation de fournir un service universel.

Dans les régions périphériques dont les réseaux sont en cours d'extension, le coût est calculé sur la base du coût supplémentaire à payer pour servir les utilisateurs finals ou groupes d'utilisateurs finals qu'un exploitant déciderait de ne pas servir s'il appliquait les principes commerciaux classiques en vigueur dans un environnement compétitif.

Les recettes sont prises en considération dans le calcul des coûts nets. Les coûts et recettes sont prévisionnels.

ANNEXE B : SYSTÈMES DE CONTRIBUTIONS AU TITRE DU DÉFICIT D'ACCÈS

Critères d'évaluation pour les systèmes de déficit d'accès

Comme nous l'avons dit au chapitre sur les critères d'évaluation applicables aux régimes nationaux, les États membres peuvent établir des mécanismes distincts pour remédier aux effets pour un opérateur en place des contraintes réglementaires en matière de tarifs, c'est-à-dire une maîtrise de rythme auquel il peut rééquilibrer ses tarifs pour répondre à l'exigence de rééquilibrage posée dans la directive "pleine concurrence".

Ces régimes doivent être distincts du régime national d'évaluation et de financement du coût net des obligations au titre du service universel dans un État membre.

Ces systèmes doivent reposer sur des procédures et critères objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés. Ils doivent en outre être provisoires.

Pour satisfaire à ces conditions, ces régimes doivent être conformes aux principes suivants :

1. Après le 1er janvier 1998, les opérateurs concernés maintiennent des subventions croisées significatives pour l'accès résidentiel allant au-delà de ce qui serait conforme aux bonnes pratiques commerciales (ces opérateurs sont soumis à des réglementations qui les ont empêchés de rééquilibrer leurs tarifs, et il en est résulté des structures tarifaires ne tenant plus compte des capitaux investis pour fournir l'accès local).
2. Les régimes de déficit d'accès ne peuvent être que provisoires et ne seront licites que jusqu'au 1er janvier 2000.

En principe, les régimes de déficit d'accès partent des prix au détail (ou de la rentabilité des différents secteurs d'activité) de l'opérateur historique comme point de départ pour calculer le prix de l'interconnexion, et prévoient des rabais sur ce prix pour obtenir le prix pour s'interconnecter pour un type d'appel ou de service particuliers. Ce calcul se fait donc sur la base d'une approche « du haut vers le bas », plutôt que d'une approche « du bas vers le haut » fondée sur les coûts réels constatés.

En conséquence, tout régime de déficit d'accès empêchera la concurrence de jouer efficacement, car les concurrents (les nouveaux venus) seront contraints de demander des tarifs plus élevés pour ces services, qui contribuent au déficit d'accès de l'opérateur en place. Ce type de régime de fixation des prix pour l'interconnexion dissuade l'opérateur en place d'orienter ses prix sur les coûts. Il en résulte des distorsions en ce qui concerne les investissements dans le secteur. On ne peut donc considérer de tels régimes que comme une exception provisoire aux règles de concurrence communautaires.

3. Tout régime de déficit d'accès doit prévoir une identification claire de tout "déficit" allégué, et calculé d'une manière proportionnée, non discriminatoire et transparente. Le calcul doit être soumis à un contrôle indépendant. Il doit identifier l'affectation du capital utilisé pour fournir l'accès, ainsi que tous les coûts communs qui doivent être affectés conformément au principe de proportionnalité et de non-discrimination.
4. Les sauvegardes en vue d'assurer la transparence de tout régime de déficit d'accès sont particulièrement importantes, eu égard au considérable pouvoir arbitraire dont disposent les opérateurs en place en matière d'affectation des coûts communs dans leurs activités. Les régimes de déficit d'accès ne doivent pas être utilisés simplement pour financer l'inefficacité de certaines activités des opérateurs en place.
5. Les informations relatives à la mise en oeuvre de tels régimes, ainsi que les calendriers de leur élimination doivent être notifiés à la Commission en même temps que les régimes de service universel nationaux (avant le 11 janvier 1997).

En l'absence de telles informations, la Commission ne pourra évaluer la compatibilité des régimes nationaux avec le traité CE.

6. Tout régime de déficit d'accès doit être distinct structurellement de tout régime de service universel national.

Un régime de déficit d'accès vise à pallier les effets de "contournements" inefficaces et d'"écrémage" résultant de contraintes réglementaires sur les structures tarifaires des opérateurs en place. Le "déficit" ne constitue pas une véritable perte pour l'opérateur concerné. Il ne fait donc pas partie du coût net de la fourniture d'éléments du service universel.

7. Les autorités réglementaires nationales doivent assurer que les autres agents économiques ne contribuent à la couverture d'un déficit d'accès que dans les cas où la concurrence utilise certaines parties du réseau de l'opérateur en place pour transmettre un appel (c'est-à-dire s'interconnecte).

Si le concurrent est à même de proposer au consommateur un service de bout en bout n'utilisant pas le réseau de l'opérateur en place ou n'exigeant aucune interconnexion avec lui, aucune contribution au titre du déficit d'accès ne peut être réclamée.

8. Les contributions au titre du déficit d'accès doivent être calculées sur la base de la contribution à la couverture du déficit d'accès que subit l'opérateur en place lorsque les recettes qu'il aurait encaissées sont en fait versées à un concurrent, même si la communication est passée en partie par le réseau de l'opérateur en

place²³. La contribution sera inférieure à la pleine contribution au titre du déficit d'accès que l'opérateur en place aurait reçue s'il avait transporté la totalité de la communication, à cause des effets de la concurrence dans l'extension du marché. Une partie du trafic interconnecté doit être considéré comme un nouveau trafic pour lequel il ne peut y avoir de contribution prévue par l'opérateur en place.

²³ Lorsqu'il n'y a pas d'interconnexion, aucune contribution au titre du déficit d'accès ne doit être versée.

**ANNEXE C : DÉCLARATION DE LA COMMISSION AU PROCES VERBAL DE LA
1910EME REUNION DU CONSEIL (TELECOMMUNICATIONS) DU
27 MARS 1996 EN CE QUI CONCERNE CEUX QUI DOIVENT
CONTRIBUER AU SERVICE UNIVERSEL**

A propos de l'article 5, paragraphe 1, de la position commune sur la proposition de directive sur l'interconnexion dans les télécommunications, la Commission rappelle que l'article 4 quater de la directive 96/19/CE de la Commission, du 13 mars 1996, modifiant la directive 90/388/CEE en ce qui concerne la réalisation de la pleine concurrence sur le marché des télécommunications dispose que lorsque les États membres mettent sur pied des régimes nationaux pour partager le coût net des obligations de service universel, ils doivent appliquer ces mécanismes à des entreprises fournissant des réseaux de télécommunications publics. La directive déclare également que les charges respectives doivent être allouées selon des critères objectifs et non discriminatoires et conformément au principe de proportionnalité. En vertu de ce principe, les contributions doivent, comme le souligne le 16e considérant de la directive de la Commission, n'avoir pour but que d'assurer que les acteurs sur le marché contribuent au financement du service universel. La Commission note que la directive du Parlement et du Conseil 95/62/CE sur l'application de l'ONP à la téléphonie vocale définit la portée des obligations au titre du service universel, dont la charge peut être financée par des mécanismes spécifiques. Par ailleurs, le principe de non-discrimination interdit des mécanismes de financement des obligations au titre du service universel qui entraînent ou bien des doubles contributions à la couverture du coût du service universel dans le même État membre, ou bien une situation dans laquelle toutes les entreprises du secteur des télécommunications subventionnent les opérateurs de téléphonie vocale. En conséquence, les contributions ne doivent concerner que les services couverts par la définition du service universel.

La Commission considérera donc que l'article 4 quater de la directive de la Commission et l'article 5, paragraphe 1, de la présente position commune n'autorisent l'imposition de contributions aux fournisseurs de téléphonie vocale qu'au prorata de l'utilisation qu'ils font des réseaux de télécommunications publics.

ANNEXE D : ASPECTS DES RÉGIMES NATIONAUX RELEVANT SURTOUT DU NIVEAU NATIONAL

Même si, comme il s'agit de satisfaire les besoins du marché intérieur et que l'objectif est de protéger au mieux le consommateur, il faut définir le service universel au niveau communautaire, beaucoup d'aspects du service universel sont étroitement fonction des conditions particulières que connaît chaque État membre. Une responsabilité considérable repose donc sur les autorités compétentes nationales, qui doivent par exemple définir la notion de "caractère abordable" d'un service dans un État membre donné.

Conformément au principe de subsidiarité, un certain nombre de questions seront traitées essentiellement au niveau national en ce qui concerne la gestion des obligations au titre du service universel. Cela crée le cadre général à l'intérieur duquel fonctionnent les régimes nationaux. Les approches nationales doivent demeurer compatibles avec le droit communautaire et être notamment proportionnées, non discriminatoires, transparentes et fondées sur des procédures et des critères objectifs. La présente communication n'a pas pour principal objet de traiter ces questions, mais la Commission examinera nécessairement l'approche choisie pour évaluer correctement les régimes nationaux qui lui seront soumis.

Il faut prévoir des obligations spécifiques pour garantir le service universel

La première question est celle de savoir s'il faut imposer des obligations spécifiques à certains opérateurs pour garantir la fourniture du service universel, ou si cet objectif peut être atteint par l'application non obligatoire par les opérateurs de systèmes tarifaires spéciaux ou ciblés.

Le principe de proportionnalité exige que des obligations en ce sens ne peuvent être imposées que lorsqu'il y a un risque réel que dans un environnement concurrentiel on ne puisse atteindre l'objectif d'un accès à un prix abordable à un service universel d'un niveau défini dans une région donnée sans mécanisme spécifique permettant de répartir équitablement parmi les acteurs sur le marché les coûts dûment identifiés imputables à ces obligations que doivent supporter les fournisseurs du service universel.

La tarification relève des obligations au titre du service universel

- La deuxième question est celle de la politique en matière de tarifs (par exemple tarifs nationaux uniformes ou introduction d'une certaine souplesse de la tarification, détermination du caractère abordable, mécanismes pour maîtriser le rythme du rééquilibrage).

La politique communautaire en matière de tarifs se borne à prévoir des obligations spécifiques relatives à la prise en compte des coûts dans les tarifs de certains services (par exemple lignes louées, redevances d'interconnexion), ainsi qu'une obligation de proposer des tarifs abordables pour le service universel²⁴. La politique communautaire n'exige ni n'interdit des décisions au niveau national, par exemple pour maintenir des prix nationaux uniformes ou introduire une certaine souplesse, pour autant que ces décisions ne remettent pas en cause le caractère abordable.

En même temps, dans sa communication sur le service universel, la Commission déclarait que "l'introduction d'une telle souplesse dans la tarification doit être subordonnée au respect des trois conditions suivantes : le cadre réglementaire doit (i) comprendre des mesures adéquates destinées à garantir le caractère abordable du prix, (ii) faire en sorte qu'en dehors des ajustements nécessaires à l'orientation vers les coûts, les hausses tarifaires subies par les utilisateurs dans les régions éloignées ou rurales n'ont pas pour objet de compenser pour l'opérateur les pertes de revenus résultant de réductions de prix pratiquées ailleurs, et (iii) garantir que les différences de tarification qui seraient observées entre les régions à coûts élevés et celles à coûts réduits ne mettent pas en péril le caractère abordable du prix du service universel".

L'organisation de l'obligation de service universel au niveau national

Une fois prise la décision de confier le service universel à un ou plusieurs organismes, les autorités réglementaires nationales prennent généralement un ensemble de décisions complémentaires qui ont des effets sur le fonctionnement des régimes nationaux :

- réponse à la question de savoir s'il faut un ou plusieurs fournisseurs chargés d'obligations de service universel dans un État membre ou dans des régions particulières d'un État membre ;
- la question de savoir si les obligations de service universel seront imposées selon des critères géographiques (par exemple la totalité du territoire ou selon les régions) ou selon des catégories de services (par exemple fourniture de téléphonie vocale publique ou de cabines téléphoniques) ;
- les modalités des obligations de service universel (par exemple instruments réglementaires, appels d'offre, délais pour l'examen des obligations) ;
- les aspects administratifs (par exemple structure et gestion du fonds pour le service universel/mécanismes de paiement du service universel (par exemple à partir d'un

²⁴ Voir COM(96) 419, du 11 septembre 1996, proposition d'une directive du Parlement européen et du Conseil sur l'application des principes de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale et sur le service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel (remplaçant la Directive du Parlement européen et du Conseil 95/62/CE).

fonds/financement direct par l'État/utilisation de bons pour verser directement une aide financière aux clients dans le besoin) évaluation des contributions en nature).

Contributions au service universel par la voie de systèmes "pay or play" ("payez ou jouez")

Une des principales questions est celle du choix, et des modalités du choix des organismes qui seront chargés de fournir le service universel. Cette décision relève essentiellement du principe de subsidiarité, pour autant que les principes généraux d'objectivité, de proportionnalité, de non-discrimination et de transparence soient respectés.

Par ailleurs, il ne faut pas partir automatiquement du principe que le fournisseur de service universel actuel doit continuer à fournir le service ou être le seul fournisseur, ni que le service universel doit être maintenu sous la forme d'une offre unique combinée. Tout régime doit assurer des incitations adéquates pour encourager une fourniture rentable du service universel, de façon à limiter les effets potentiellement négatifs sur l'accès au marché et les investissements que pourraient avoir des coûts du service universel qui seraient plus élevés que nécessaire.

Un des moyens d'y parvenir serait de soumettre certains éléments du service universel à des appels d'offre sur une base géographique ou pour certains éléments de service, tels que la fourniture de téléphones publics à péage. Cela permettrait aux concurrents de faire des offres en vue de la fourniture d'éléments de service universel aussi bons ou meilleurs, le marché étant attribué à l'organisme qui offrirait un service d'une qualité spécifiée avec le taux d'aide le moins élevé. Dans les cas où les appels d'offre ne donneraient aucun résultat, les autorités réglementaires nationales conserveraient le pouvoir résiduel d'imposer des obligations au titre du service universel.

On pourrait également assortir un appel d'offre d'un franchisage (c'est-à-dire un service, une qualité et des prix finals spécifiés) grâce auquel l'obligation de fournir un service universel serait attribuée au fournisseur de services demandant l'aide la plus faible pour fournir l'élément de service universel dans une zone non rentable. Une telle approche pourrait être particulièrement importante dans les États membres où le réseau ne couvre pas encore la totalité du territoire.

La question des relations entre ceux qui fournissent le service universel et ceux qui contribuent à en couvrir le coût est étroitement liée à celle du franchisage. D'une manière générale, pour les opérateurs qui fournissent des éléments du service universel, le coût net de cette fourniture doit être du même ordre de grandeur que les contributions qu'ils auraient autrement dû verser à un fonds pour le service universel. L'évaluation de ce coût doit tenir compte des avantages sur le plan du marketing et sur le plan commercial liés à l'État de fournisseur du service universel. Cette approche est souvent appelée "pay or play" ("jouez ou payez"). En réalité, il s'agira plus souvent de "pay and play" ("payez et jouez").

GLOSSAIRE TECHNIQUE

Capital d'accès	Capital utilisé pour fournir à la clientèle un accès local au réseau téléphonique public.
Déficit d'accès	Cette notion s'applique dans le cas où les recettes qu'un opérateur retire du raccordement et des redevances ne lui assurent pas un revenu suffisant sur le capital qu'il a utilisé pour fournir l'accès.
Coût évitable ("décrémental")	Notion comparable à celle de coût de production incrémental, mais l'accent est mis sur le coût qui peut être "évitée" grâce à une diminution de production, et non sur le coût imputable à une augmentation de production "vers l'extérieur".
Capital employé	Actifs attribués à la fourniture d'un service ou d'un secteur particulier (par exemple accès local, appels internationaux, cabines téléphoniques, etc.).
Redevance de raccordement	Prix forfaitaire du raccordement d'un client au réseau d'un opérateur.
Franchisage	Transfert pour une période donnée d'un droit ou d'une obligation à caractère "public". Il doit s'agir d'une activité à caractère commercial.
Zone à coût élevé	Zone dans laquelle les infrastructures de téléphonie vocale sont moins développées, et où le coût de fourniture d'un accès au réseau téléphonique vocal à la clientèle est sensiblement plus élevé que dans les régions où ces infrastructures sont bien développées.
Capital incrémental utilisé	Capital complémentaire dont a besoin un opérateur pour une activité particulière. Cette activité (ou "incrément" d'activité) peut intéresser, par exemple, un client ou un groupe de clients, ou un type de service spécifique.

Coût incrémental	Standard de coût mesurant la modification du coût total suite à une augmentation ou une diminution de production (output) discrète ou substantielle (c'est-à-dire en vue du service).
Revenu incrémental	Revenu total que rapporte une activité particulière (ou un incrément d'activité).
Redevance de location de ligne	Redevance fixe périodique fondée sur le type de service et d'installation choisi par l'installateur.
Coût à long terme évitable	Coût qu'un opérateur pourrait éviter à long terme s'il arrêta une activité particulière (ou un incrément d'activité).
Coût incrémental à long terme	Voir coût à long terme évitable.
Cliant non rentable	Un client est dit non rentable lorsque le supplément de revenu total qu'il rapporte est inférieur au coût incrémental supporté par l'opérateur pour desservir ce client.
Coût incrémental net	Coûts marginaux moins recettes incrémentales associées.
Rendement du capital utilisé	Egalement appelé "rendement comptable". Rapport entre le profit comptable et le capital comptable utilisé.
Rééquilibrage des tarifs	Processus par lequel les prix des éléments du service universel sont ajustés l'un par rapport à l'autre (par exemple dans la mise en oeuvre d'une tarification en fonction des coûts).
Investissements irrécupérables	Investissements qui, une fois effectués, ne peuvent plus être récupérés entièrement.
Perte nette inévitable	Perte nette qu'un opérateur ne peut éviter suite à l'obligation qui lui est faite de fournir un service universel non rentable ou de desservir des clients non rentables.
Services non économiques	Services dont le coût incrémental de fourniture est supérieur à toutes les recettes incrémentales éventuelles associées que l'opérateur tire du service.

Utilisateurs

On entend par utilisateurs les utilisateurs finals, c'est-à-dire les consommateurs (par exemple consommateurs finals résidentiels) et les fournisseurs de services, notamment les organismes de télécommunications fournissant des services qui sont également fournis ou peuvent l'être par d'autres entreprises.