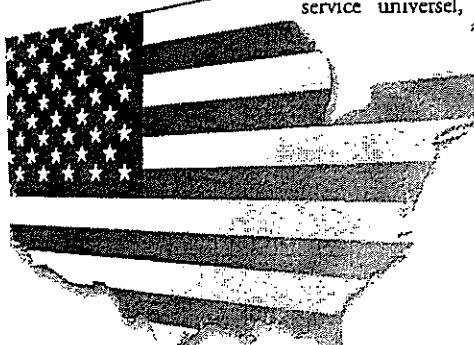


Le financement du service universel aux Etats-Unis

Par Winston Maxwell, avocat associé, Hogan & Hartson, Paris et David Sieradzki, avocat associé, Hogan & Hartson, Washington, DC, ancien directeur de division à la FCC.

Contrairement à une idée répandue, le service universel existe aux Etats Unis. Les sommes récoltées sont colossales (4 milliards d'€), mais le périmètre du service universel est plus étendu qu'en Europe.

Les Etats-Unis disposent de trois sources de financement du service universel. Un système « implicite », à travers les tarifs d'accès⁽¹⁾ et deux systèmes « explicites » : un fonds fédéral de service universel,



et des fonds de service universel créés dans certains états. Le financement implicite du service universel aurait dû disparaître avec la loi de 1996 sur les télécommunications qui prévoit que tout financement du service universel doit être « explicite ». Mais, selon les tribunaux, cette disposition de la loi fédérale ne s'applique pas aux communications à l'intérieur d'un même état. Ainsi de nombreux états permettent aux opérateurs de boucle locale d'inclure dans leurs tarifs d'accès une surtaxe destinée à financer une partie du déficit du service universel⁽²⁾. Ces tarifs d'accès surtaxés ne s'appliquent qu'au trafic longue distance au sein d'un même état ; un tarif d'accès plus faible s'applique au trafic entre les Etats. Cette dualité conduit à des absurdités : au Texas, par exemple, le prix d'un appel longue distance entre Houston et Dallas est plus élevé que le prix d'un appel entre Houston et New York. De plus, le trafic IP échappe à ces tarifs d'accès, encourageant des stratégies de contournement. L'Illinois et le Wyoming ont entrepris des démarches pour baisser les tarifs d'accès, afin d'éliminer ces subventions implicites.

14 € par habitant aux Etats Unis, 1 € en France

Le système explicite de financement du service universel aux Etats Unis ressemble au système français : les opérateurs paient une somme annuelle à un fonds de service universel qui répartit ensuite les sommes collectées parmi les opérateurs et fournisseurs de services éligibles. Géré par une entreprise privée⁽³⁾ sous

la tutelle de la FCC, le fonds fédéral de service universel collecte environ 4 milliards d'€ chaque année (ce qui représente 14 € par habitant contre 1 € en France). Le montant collecté est colossal, mais le périmètre du service universel est plus large qu'en Europe. Les fonds sont destinés à financer quatre grands postes budgétaires : 1/ compenser le déficit des opérateurs de boucle locale présents dans les zones rurales ou coûteuses (2,5 Mds) ; 2/ financer l'Internet et les télécommunications avancées pour les écoles et bibliothèques (1,8 Mds) ; 3/ financer les programmes pour les personnes à faibles revenus (0,6 Mds) ; 4/ financer les télécommunications pour les hôpitaux et cliniques ruraux (0,02 Mds).

Le premier poste budgétaire rejoint le concept européen du service universel : garantir un tarif abordable pour la téléphonie de base sur tout le territoire. Les OBLs⁽⁴⁾ reçoivent des subventions pour compenser le coût des services fournis dans les zones coûteuses. Les grands opérateurs historiques doivent calculer leurs coûts à partir de coûts théoriques CMILT. En revanche, les opérateurs ruraux sont particulièrement avantagés et peuvent s'appuyer sur leurs coûts historiques.

Concernant le deuxième poste, les écoles et bibliothèques sélectionnent l'opérateur ou le fournisseur de services de leur choix après un appel d'offres. Les factures de ce fournisseur de services sont payées en partie par l'école ou la bibliothèque, et en partie par le fonds fédéral du service universel. Ces fonds sont distribués à un groupe très hétérogène d'opérateurs et de fournisseurs de services, y compris des FAI. Les troisième et quatrième postes quant à eux sont mineurs en terme budgétaire.

Un financement fédéral unique-ment basé sur le CA inter-états des opérateurs longue distance

Les fonds sont prélevés sur les opérateurs qui fournissent à des utilisateurs finaux des services de télécommunications entre les états, le montant calculé en fonction du chiffre d'affaires des opérateurs pour ce type de trafic. Selon la loi, la contribution doit être visible pour le consommateur sur chaque facture. Actuellement le taux de prélèvement dépasse 10 % du montant

facturé pour les communications inter-état. Ce pourcentage a augmenté considérablement, car l'assiette de la contribution diminue chaque année, d'une part à cause de la baisse des prix des communications longue distance, d'autre part à cause de l'augmentation de la voix sur IP. Les fournisseurs de voix sur IP et les opérateurs de réseaux câblés s'estiment exonérés de la contribution au service universel, car selon eux la voix sur IP est un service d'information⁽⁵⁾. Les opérateurs mobiles et les opérateurs historiques locaux (ILECs) contribuent au fonds de service universel, mais proportionnellement moins car leur trafic 'inter-état' est plus faible. Il existe donc une crise du financement du service universel, car les contributeurs les plus importants sont les opérateurs longue distance dont le chiffre d'affaires ne cesse de décroître. A côté du système fédéral, certains états ont mis en place leur propre fonds de service universel. Ces fonds sont alimentés par un prélèvement sur les communications « intra-état ». Le montant de ce prélèvement est d'environ 5 à 6 %.

Un financement menacé par la diminution de l'assiette

Le financement du service universel est gravement menacé car il existe de nombreuses possibilités de contournement conduisant à une diminution de l'assiette de prélèvement. Le nouveau président de la FCC, Kevin Martin, souhaiterait s'éloigner du système actuel pour évoluer vers un système plus simple, fondé sur une contribution forfaitaire pour chaque numéro attribué à un utilisateur final, quelque soit la nature du service ou la technologie utilisée. Mais cette simplification ne résoudra pas le problème des tarifs d'accès, qui créent eux aussi de nombreuses inégalités et stratégies de contournement. Pour traiter ce problème, les Etats-Unis devront changer en profondeur leurs règles sur l'interconnexion. La FCC étudie actuellement des propositions en ce sens. ■

⁽¹⁾ Un tarif d'accès est un tarif d'interconnexion payé par un opérateur longue distance à un opérateur de boucle locale pour la collecte ou la terminaison du trafic. Un tarif d'interconnexion est le tarif payé par un OBL à un autre OBL dans la même zone locale.

⁽²⁾ A savoir le déficit dû à l'obligation de maintenir des tarifs résidentiels à un niveau « abordable » partout sur le territoire.

⁽³⁾ Universal Service Administrative Company

⁽⁴⁾ Opérateurs historiques, nouveaux entrants ou opérateurs mobiles

⁽⁵⁾ Cette question n'est pas encore tranchée par la FCC.