

SEMINAIRE FRATEL 2021

Table ronde 1

**Service et accès universels :
comment en connaître le coût et les financer ?**

Sommaire

- Rappel du concept du service universel*
- Critiques générales*
- Déficit d'accès vs Déficit de marché*
- Evaluation du coût net*
- Financement*

RAPPEL DU CONCEPT DU SERVICE UNIVERSEL ET SES ARGUMENTS ECONOMIQUES

La Commission européenne définit la notion de service universel dans le *Livre vert publié le 21 mai 2003*, comme « **un ensemble d'exigences d'intérêt général dont l'objectif est de veiller à ce que certains services soient mis à la disposition de tous les consommateurs et utilisateurs sur la totalité du territoire d'un État membre, indépendamment de leur position géographique, au niveau de qualité spécifié et, compte tenu de circonstances nationales particulières, à un prix abordable** ».

Que ce soit dans un contexte où le service universel a apparu comme une contrepartie de la protection que bénéficie le monopole naturel privé contre la concurrence, ou dans le contexte où il a apparu comme une contrepartie de la libéralisation des marchés, le concept du service universel semble remplacer celui du service public marchand dans un environnement où la production est privée.

Ainsi, le service universel apparaît comme une volonté de l'Etat à assurer un service de base, un service minimal pour tous. Dans un environnement de production privée, l'Etat impose donc au(x) producteur(s) la fourniture de services de base permettant d'assurer l'accès à une consommation minimale à tous les citoyens, et cela à un prix acceptable ou abordable.

RAPPEL DU CONCEPT DU SERVICE UNIVERSEL ET SES ARGUMENTS ECONOMIQUES

Quelle que soit la définition adoptée, le concept du service universel recouvre les notions d'équité et de justice sociale, et met un accent particulier sur la volonté d'éliminer la discrimination dans l'accès à un service donné. Il requiert donc des précisions sur les éléments suivants :

- ~ un contenu : quels services ou quels programmes sont concernés et pourquoi ?
- ~ des bénéficiaires : à quelles franges de la population ou usagers ce contenu est destiné et pourquoi ?
- ~ des conditions d'offre et d'accès : qui fournit les services ? Dans quelles conditions y accèdent les populations ciblées, et pourquoi ? Combien coûtent ces prestations ?
- ~ un mode de financement : qui supporte les coûts et pourquoi ?

Le contenu : la précision du contenu et les raisons qui le sous-tendent constituent un aspect essentiel dans la définition du service universel. En effet, il importe de clarifier ce pour quoi on définit la politique du service universel.

RAPPEL DU CONCEPT DU SERVICE UNIVERSEL ET SES ARGUMENTS ECONOMIQUES

Des bénéficiaires : le service universel s'adresse toujours à des bénéficiaires qui peuvent être des franges de la population répondant à des critères objectifs bien déterminés : critères de revenus, critères géographiques, etc.

L'hypothèse est que ces franges de population pourront être exclues de l'accès au service concerné s'il n'y a pas une intervention publique en dehors du marché.

Des conditions d'offre et d'accès : qui offre le service universel et dans quelles conditions y accèdent les bénéficiaires identifiés. La logique est double :

- soit le coût de fourniture du service est pareil sur l'ensemble du territoire, et c'est la faiblesse des revenus d'une partie de la population par rapport à ce coût qui justifie la nécessité du service universel,
- soit les coûts de fourniture du service sont élevés dans les zones défavorisées géographiquement, et les populations correspondantes n'ont pas un revenu suffisant pour accéder au service au prix du marché.

Qui finance et qui supporte le coût du service universel : ce coût est généralement supporté par les pouvoirs publics, dans une moindre mesure par les producteurs et dans une large mesure par les usagers.

CRITIQUES GENERALES A L'ENCONTRE DU COÛT DU SERVICE UNIVERSEL

Coûts administratifs ou de transaction

En fonction de la stratégie définie, la mise en œuvre du service universel engendre des coûts supplémentaires qui s'ajoutent au coût réel du service universel.

Dans d'autres pays où un fonds du service universel est institutionnalisé, les coûts de transaction sont constitués par les coûts de fonctionnement de ces institutions, et la critique habituelle concerne le fait que les dépenses administratives prélevées sur le fonds soient parfois supérieures au montant utilisé pour compenser les obligations imposées à l'opérateur qui fournit le service universel.

Logique des zones non rentables ou de populations défavorisées

Le ciblage des bénéficiaires du service universel peut également entraîner des coûts pervers au processus s'il est mal fait. Le risque de prendre en compte des personnes ou des zones disposant des capacités à payer le prix au coût de production, est élevé. Dans ces conditions, le service universel s'apparenterait à accorder des subventions sur un marché où les seules forces suffisent pour permettre d'atteindre l'optimum.

CRITIQUES GENERALES A L'ENCONTRE DU COÛT DU SERVICE UNIVERSEL

Difficulté d'évaluation du déficit d'accès et asymétrie d'information

Le ciblage des bénéficiaires est supposé suivre une logique économique basée sur le critère de non rentabilité des investissements que les opérateurs ont réalisé pour les populations concernées. Dans ce cas, il faut que les pouvoirs publics connaissent le coût de production des opérateurs et déterminent également le déficit d'accès à compenser.

Or, en présence de l'asymétrie d'information, les opérateurs sont tentés de fournir des données qui leur maximisent la subvention à exiger. Les concours de beauté organisés pour sélectionner les opérateurs dont la subvention exigée est minimale, sont destinés à résoudre le problème de l'asymétrie d'information.

Prise en compte du facteur « temps » et la notion d'externalités positives de réseaux

Le facteur « temps » ne saurait être négligé dans la définition des stratégies de l'accès universel, car la question qui se pose est la suivante : « **les zones ou franges de populations qui n'ont pas accès à un service donné aujourd'hui, ne le seront-elles jamais sans une intervention des pouvoirs publics ?** ». Dans quels délais en effet, les opérateurs eux-mêmes, fort du principe des externalités positives de réseaux, auront fini de desservir spontanément et progressivement des zones jugées aujourd'hui non rentables ?

CRITIQUES GENERALES A L'ENCONTRE DU COÛT DU SERVICE UNIVERSEL

Mise à jour des critères pour cibler les catégories de personnes ou de zones bénéficiant du service universel

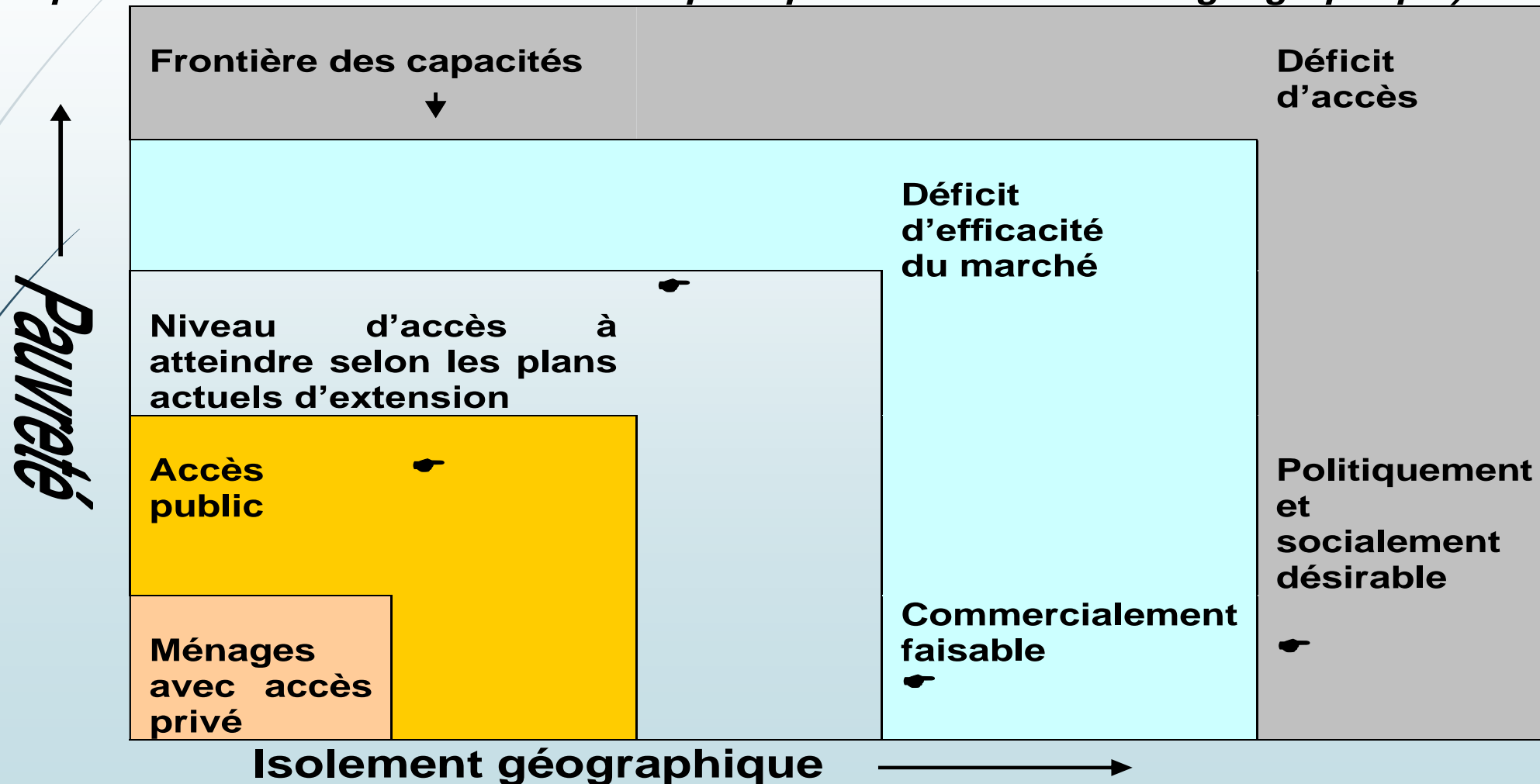
Le fondement du service universel réside dans la présupposition que pour garantir l'accès à tous à un service donné, une intervention des pouvoirs publics est nécessaire pour adapter les conditions d'accès aux moyens dont disposent les bénéficiaires. Aussi, les critères de ciblage et le lot des bénéficiaires du service universel ne sauraient-ils rester figés de manière durable dans le temps. Pourquoi ?

D'une part, les revenus des utilisateurs varient dans le temps, et d'autre part, les coûts d'investissement et les charges d'exploitation des opérateurs changent en fonction de l'évolution de la technologie.

En 2007, sur la base d'une étude de l'Autorité de régulation, le critère de zones éligibles a été affiné en mettant en lumière la différence entre le concept de déficit de marché et celui de déficit d'accès.

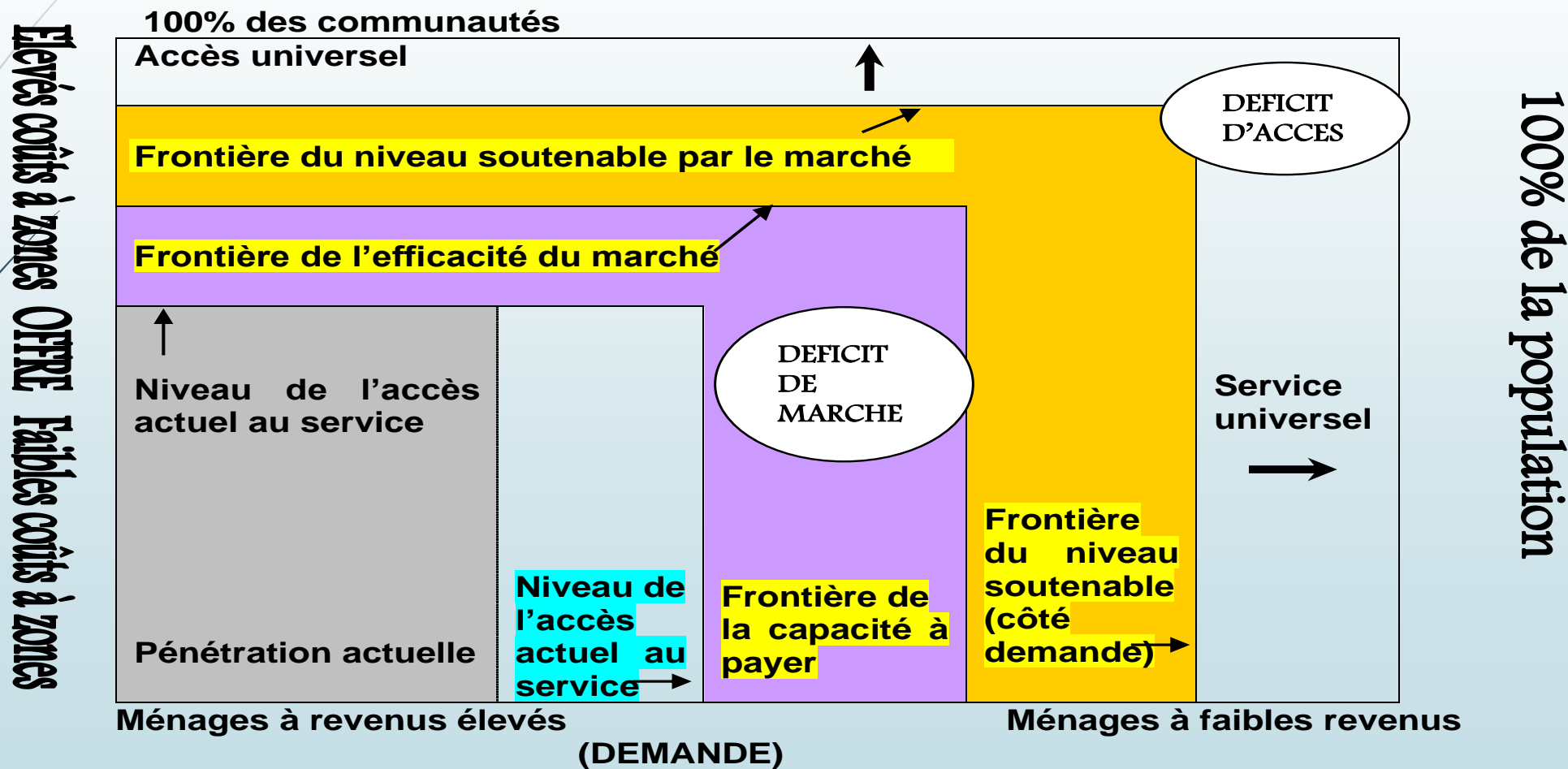
BIEN EVALUER LE DEFICIT DE MARCHÉ ET LE DEFICIT D'ACCES REEL DANS LA DEFINITION DE ZONES ELIGIBLES

Représentation des déficits dans l'espace pauvreté et isolement géographique)



BIEN EVALUER LE DEFICIT DE MARCHÉ ET LE DEFICIT D'ACCES REEL DANS LA DEFINITION DE ZONES ELIGIBLES

Représentation des déficits dans l'espace Offre et Demande)



BIEN EVALUER LE DEFICIT DE MARCHE ET LE DEFICIT D'ACCES REEL DANS LA DEFINITION DE ZONES ELIGIBLES

Bien distinguer ces deux types de déficit est le commencement de l'évaluation du coût du service universel, afin d'éviter de subventionner les opérateurs dans des zones où il n'existe pas de déficit d'accès.

Au Togo, des travaux ont été menés en 2007 sur les hypothèses ci-après:

Hypothèses de coût d'investissement et de charges d'exploitation annuelles

Hypothèses de revenus des populations et de dépenses consacrées aux services de communications électroniques

- Hypothèses de revenus et de dépenses télécoms (population rurale)*
- Hypothèses de trafic, tarifs et taxes*
- Evaluation du déficit d'exploitation en fonction de la catégorie de revenu des populations*

Ces travaux ont abouti à la conclusion selon laquelle seules les localités rurales ayant moins de 2000 habitants sont éligibles au service universel.

Ceci a permis d'affiner les critères d'éligibilité tels que décrits par le décret n°2001-195/PR relatif au service universel des télécommunications

EVALUATION DU DEFICIT NET A COMPENSER

En application du décret n°2001-195/PR relatif au service universel des télécommunications, le Togo a opté depuis 2006 pour la stratégie « pay or play ». Le décret n°2006-041 du 26 avril 2006 sur les redevances, a indiqué les conditions de sa mise en œuvre.

Les programmes mis en œuvre dans le cadre du service universel ont concerné uniquement les dessertes des zones éligibles en services 2G/3G et fixes conformément aux licences des opérateurs à cette période.

Comme indiqué plus haut, l'étude sur le calcul du déficit de marché et du déficit d'accès réel a permis de circonscrire les localités éligibles. Le ministère chargé des communications électroniques publie sur cette base les programmes de desserte des localités éligibles. Les opérateurs soumissionnent en proposant la stratégie, les investissements et charges d'exploitation.

Sur la base de données de référence (*notamment les coûts d'investissements pour un site, les hypothèses de charges, de revenu et de trafic pour déterminer les recettes et les charges d'exploitation prévisionnelles pour chaque site*), le régulateur négocie avec chaque opérateur, la convention qui comprend entre autres, les sites à construire ou à renforcer et les localités à couvrir.

Le principe retenu est ceci:

Déficit net à compenser = Investissement + déficit net d'exploitation pour la 1^{ère} année

EVALUATION DU COUT NET

PRINCIPES DE COMPENSATION

Pour chaque site, il est identifié les localités éligibles à couvrir.

Le montant considéré pour la compensation est égal à la somme des investissements + douanes + provisions pour l'aménagement de pistes rurales + montant du déficit d'exploitation prévisionnel.

Pour un site existant pour lequel il est prévu un renforcement afin de couvrir d'autres localités, c'est la somme des investissements + prévisions douanes.

Une localité couverte a une note de 1, une localité non couverte ou bien une localité où le réseau est flottant a une note de 0.

Etant donné qu'il est important de valoriser les investissements pour les sites qui permettent de couvrir plusieurs localités, il est retenu par hypothèse d'appliquer un facteur qui pénalise les investissements pour les sites qui couvrent moins de 5 localités. Un coefficient de correction appliqué sur l'investissement de chaque site est égal à $(1-5\%)/(1-n)$, n étant le nombre de localités couverte par le site.

La compensation est effectuée par localité. Sa valeur est égale au montant global par site*coefficient de correction/nombre de localités couverte* la note pour la desserte (0 ou 1).

EVALUATION DU COUT NET : PRINCIPES DE COMPENSATION

EXEMPLE

Préfecture	Sites candidat	Localités à couvrir	Situation après évaluation définitive	Nombre de localités à couvrir	Note pour la desserte	Nombre de localités couvertes	Montant prévu dans la convention	Coef de correction	Montant proposé à compenser
								0,95	
KPENDJAL	PONIO*	KPEMBONLE	Couverte	4	1	3	75 886 500	1,0000	18 971 625
		DJIMBOTI	Couverte		1				18 971 625
		MALGBANGOU	Réseau flottant		0				-
		TANLOAGA	Couverte		1				18 971 625
	NATCHABONGA	NATCHABONGA 1	Couverte	4	1	4	159 706 016	0,9896	39 510 603
		NATCHABONGA	Couverte		1				39 510 603
		BOURDJOARE	Couverte		1				39 510 603
		GNALE (NIANLI)	Couverte		1				39 510 603
TONE	TALONGUE	TALONGUE	Couverte	3	1	3	159 706 016	0,9794	52 137 703
		PALATE	Couverte		1				52 137 703
		NASIRGOU	Couverte		1				52 137 703
	YEMBOUATE	YEMBOUATE	Couverte	3	1	2	159 706 016	0,9794	52 137 703
		NADOU	Couverte		1				52 137 703
		DJAKPAGA	Réseau flottant		0				-
OTI	LOGOUGOU	LOGOUGOU	Couverte	4	1	3	159 706 016	0,9896	39 510 603
		NANIK	Couverte		1				39 510 603
		WARKAMBOU	Réseau flottant		0				-
		GOSIESSE	Couverte		1				39 510 603
	MOGOU	DJANGALE	Réseau flottant	2	0	1	159 706 016	0,9694	-
		DANHAGA	Couverte		1				77 408 528
TANDJOARE	MALAGOU	MALAGOU	Couverte	6	1	3	159 706 016	1,0106	26 900 836
		DOUKPERGOU	Réseau flottant		0				-
		LIEK	Couverte		1				26 900 836
		SIBORGOU	Réseau flottant		0				-
		KPEMBIG	Non couverte		0				-
		BAKOS	Couverte		1				26 900 836
	KOUMONGOU	FARE-HO	Couverte	2	1	1	159 706 016	0,9694	77 408 528
		KOUMONGOUGAN	Réseau flottant		0				-
	KUMBOG ⁽⁰⁾	KUMBOG	Couverte	5	1	4	159 706 016	1,0000	31 941 203
		TAMBIMONG	Non couverte		0				-
		MAMPROUD	Couverte		1				31 941 203
		MADOUGOU	Couverte		1				31 941 203
KERAN	OSSACRE	GBANKON	Couverte	1	1	1	159 706 016	0,9596	31 941 203
		OSSACRE	Couverte		1				153 253 248
DANKPEN	MANGA	MANGA	Couverte	5	1	3	159 706 016	1,0000	31 941 203
		KOUDJOUJDO	Couverte		1				31 941 203
		SAMTOTIB	Couverte		1				31 941 203
		TAMPIEDO	Non couverte		0				-
		TIKPOLADO	Non couverte		0				-
		TOBONI	Couverte		1				37 943 250
TCHAOUDJO	KRIKRI*	TCHIMBERI	Non couverte	2	0	1	75 886 500	1,0000	-
		BOWOUNDA	Non couverte		0				-
	PASSOUA	AGUIDAGBADE	Couverte	2	1	1	159 706 016	0,9694	77 408 528
		SADA	Couverte		1				23 305 793
	SADA	SADA II	Couverte	7	1	5	159 706 016	1,0215	23 305 793
		BONANGANA	Couverte		1				23 305 793
		DJEGOUGOU	Couverte		1				23 305 793
		N'DIGALE	Couverte		1				23 305 793
AGBAWOUNLGA		Réseau flottant	0		-				
LAWAYI	Réseau flottant	0	-						

EVALUATION DU COUT NET : PRINCIPES DE COMPENSATION

EXEMPLE (suite et fin)

TCHAMBA	AFEM KABYE*	BOUSSOULOU	Non couverte	1	0	0	75 886 500	1,0000	-
	HEZOUDE	HEZOUDE	Couverte	2	1	2	159 706 016	0,9694	77 408 528
		SOUROUTAWE	Couverte		1				77 408 528
	BAGOU*	OGOUE	Non couverte		0				-
		ADJINGUE	Couverte		1				15 177 300
		NAMBA	Non couverte	5	0	1	75 886 500	1,0000	-
		OFFE	Réseau flottant		0				-
		ELAVAGNON	Non couverte		0				-
	AFOSSALA	AFOSSALA	Couverte		1				52 137 703
		ORONKO	Couverte	3	1	3	159 706 016	0,9794	52 137 703
AKPANGO		Couverte		1				52 137 703	
SOTOUBOUA	KASSIKADE	SASSA MONO	Couverte	2	1	2	159 706 016	0,9694	77 408 528
		AMONO	Couverte		1			77 408 528	
EST MONO	YANDA	YANDA	Couverte		1				52 137 703
		AGUERE	Réseau flottant	3	0	2	159 706 016	0,9794	-
		ALOKO	Couverte		1				52 137 703
	MORETAN*	AGAN	Non couverte	1	0	0	75 886 500	1,0000	-
		KPOTOLO	Non couverte		0				-
	LEKOAN	N'KOFE AKRI KOPE	Couverte		1				31 941 203
		FIDZROSSE	Couverte	5	1	3	159 706 016	1,0000	31 941 203
EFOUFAMI		Couverte		1				31 941 203	
OGOU	OUNTIVOU	AFODJI	Non couverte	1	0	0	159 706 016	0,9596	-
AKEBOU	BROUNFOU ⁽ⁱ⁾	ATOME	Non couverte	1	0	0	159 706 016	0,9596	-
		TESSANI	Flottant	2	0	0	159 706 016	0,9694	-
WAWA	AGADJA	MODJAGNI	Non couverte	2	0				-
		AGADJA	Couverte		1				39 510 603
		GOBE	Couverte		1				39 510 603
	GBADI N'KOUGNA ⁽ⁱ⁾	OKOU AMOUTI	Non couverte	4	0	2	159 706 016	0,9896	-
		GBADI GAODO	Réseau flottant		0				-
		GBADI N'KOUGNA	Couverte		1				26 900 836
DAYES	AWOUNADJASSI	ZOGBE KOPE	Couverte		1			26 900 836	
		ENAWOE	Couverte	6	1	5	159 706 016	1,0106	26 900 836
		GBADI BENA	Couverte		1			26 900 836	
		ADOMI ABRA	Flottant		0				-
		ADOMI BEBINAH	Couverte		1				26 900 836
HAHO	KPOVE	AWOUNADJASSI	Couverte		1			31 941 203	
		AHLONDENOU	Couverte	5	1	4	159 706 016	1,0000	31 941 203
		USSABINI	Couverte		1				31 941 203
		TETEBE	Non couverte		0				-
		ASSASSEHINI	Couverte		1				31 941 203
ZIO	GAPE ALOYI	KPONOU	Non couverte		0				-
		KANLISSOUHOUE	Non couverte		0				-
		MANGOTIGOME	Non couverte		0				-
		ADJAHOUÉ	Non couverte	7	0	1	159 706 016	1,0215	-
		SAGBA	Non couverte		0				-
		BADJENGOUNHOUE	Couverte		1				23 305 793
		SOGBOHOUE	Non couverte		0				-
TOTAL	(i) site non desservi	GAPE TOGODOE	Couverte		1				20 614 228
		AKPAVE KOPE	Flottant		0				-
		GAPE AKOLI KOPE	Flottant		0				-
		GAPE DJOGBEDJI	Couverte	8	1	6	159 706 016	1,0326	20 614 228
		GAPE ADJIDO	Couverte		1				20 614 228
		DJAREPE	Couverte		1				20 614 228
		GAPE ALOYI	Couverte		1				20 614 228
		DZAKPO	Couverte		1				20 614 228
TOTAL	29			105	1	66	4 212 376 884	2 608 024 483	
Investissement + Dépenses d'exploitation d'un nouveau site							159 706 016		4 949 022 901
Investissement d'un nouveau existant à renforcer							75 886 500		1 481 456 083
Montant SU facturé dû au 31 décembre 2012									6 430 478 984
Montant prévisionnel dû au titre de l'exercice 2013									1 604 352 401
Montant total dû au 31 décembre 2013									3 822 454 500
Ecart (montant convention - montant compensé)									2,28
Ecart (montant dû au 31 décembre 2013 - montant compensé)									62%
Nombre moyen de localités couvertes par desserte									
Taux de réalisation									

En 2018, le Togo a adopté deux nouveaux décrets relatifs au service universel :

- ✚ **Décret n°2018-070/PR du 18 avril 2018** sur le service universel des communications électroniques;
- ✚ **Décret n°2018-174/PR du 10 décembre 2018** sur les redevances et qui prévoit et met à jour les conditions de compensation dans le cadre de la stratégie « pay or play »

Contenu du service universel

- Etablissement des communications téléphoniques nationales et internationales dans le respect des normes de qualité fixées ;
- Emission et la réception de messages écrits ;
- Service de répondeur vocal ;
- Emission et la réception de documents par télécopie ;
- Transfert de données et l'accès à Internet à un débit minimal donné ;
- Disponibilité de points d'accès public aux services de communications électroniques, y compris le service téléphonique et le service d'accès à l'Internet.
- Acheminement gratuit des appels d'urgence à partir de tout terminal téléphonique ;
- Mise à disposition gratuitement, d'un annuaire des abonnés des services de communications électroniques.

- Mesures particulières:** inclut des mesures particulières permettant de garantir un accès aux personnes vivant avec un handicap ou ayant des besoins sociaux spécifiques.

EVALUATION DU DEFICIT NET DANS LE NOUVEL ENVIRONNEMENT REGLEMENTAIRE

Deux formules sont proposées par le décret:

- ❑ **Evaluation préalable pour les programmes de dessertes (établissement et exploitation de réseaux et services de communications électroniques) selon la stratégie du play or pay**
- ❑ **Règles de passation de marchés publics pour les autres programmes**

Article 25 : Coût net du service universel

Le comité de gestion fixe les règles de calcul pour la détermination du coût net de fourniture du service universel pour les opérateurs désignés.

Le coût net prévisionnel des missions de service universel pris en compte dans les conventions de service universel est évalué par le comité de gestion préalablement à la désignation du ou des opérateurs chargés de leur mise en œuvre.

Sur demande du comité de gestion, les opérateurs lui communiquent les données de coûts, de trafic et de revenus et toute autre donnée utile pour la détermination du coût net de fourniture du service universel. Les informations recueillies sont traitées dans le respect du secret des affaires.

Les services d'acheminement gratuits d'appels publics d'urgence et de la mise à disposition d'informations pour la production d'annuaires de services publics d'urgence ne sont pas pris en compte dans le calcul du coût net du service universel.

Article 26 : Mise en œuvre des programmes du service universel autres que les dessertes

Dans le cadre de projets de service universel autres que la desserte de localités, le comité de gestion désigne par voie d'appel à concurrence, conformément aux règles de passation des marchés publics, les opérateurs ou prestataires chargés de la réalisation desdits projets.

FINANCEMENT DU SERVICE UNIVERSEL

Article 11 : Ressources du compte spécial du service universel

Les ressources du compte spécial du service universel sont :

- les contributions au service universel auxquelles sont assujettis les opérateurs et exploitants de réseaux titulaires de licences ou d'autorisations ;
- les dons et legs ;
- les subventions des partenaires au développement ;
- la contribution de l'autorité de régulation.

La contribution des opérateurs et exploitants de réseaux et services au service universel et les modalités de son recouvrement sont fixées par le décret relatif aux redevances dues par les exploitants de réseaux et services de communications électroniques.

La contribution des opérateurs est fixée à 2% de leur chiffre d'affaire annuel net de frais d'interconnexion

FINANCEMENT DU SERVICE UNIVERSEL

Article 27 : Modalités de paiement

Les prestations en matière de service universel sont réglées soit :

- par compensation de la contribution au service universel, pour les opérateurs assujettis à cette contribution dans la limite des montants dus par ces opérateurs, pour tout projet en relation avec le service universel ;
- par paiement aux prestataires pour la réalisation de projets entrant dans le cadre du service universel.



CAPO Amah Vinyo

Directeur Economie, Marché et Concurrence

ARCEP, Togo

E-mail: vinyo.capo@arcep.tg

Tél: +228 96414141 / 22236390