

La tarification du téléphone : une réforme de grande ampleur

Jean Le Foll

Citer ce document / Cite this document :

Le Foll Jean. La tarification du téléphone : une réforme de grande ampleur. In: Économie & prévision, n°73, 1986-2. pp. 21-41;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecop.1986.4924>

https://www.persee.fr/doc/ecop_0249-4744_1986_num_73_2_4924

Fichier pdf généré le 11/05/2018

Résumé

La tarification du téléphone : une réforme de grande ampleur,
par Jean Le Foll.

Depuis 1981, plusieurs décisions ont modifié sensiblement les tarifs du téléphone : prélèvements au profit du budget général, de la poste et des industries électroniques, modulation horaire, tarification à la durée des communications locales... Ces décisions s'inscrivent-elles dans le cadre d'une réforme d'ensemble tendant à rapprocher les coûts et les prix de ces services ? L'article a pour objet d'apporter quelques éléments de réponse à cette question et de décrire les paramètres principaux sur lesquels pourraient porter les changements futurs.

Il rappelle tout d'abord quelques exemples de distorsions tarifaires dans plusieurs pays développés ainsi que les résultats d'une étude récente de la Direction générale des télécommunications qui évalue l'importance des transferts de revenus induits par la tarification téléphonique. Après avoir indiqué le cadre général propre à la France, où cette activité est gérée en tant que monopole public par une administration d'Etat, on s'interroge sur le contexte international de déréglementation dont le démembrement d'Att aux Etats-Unis est le précurseur.

L'évolution globale des recettes et, plus précisément, le niveau général des tarifs conduisent à deux catégories d'observations : d'une part, l'intérêt économique et social indéniable de cette activité commande d'éviter le rationnement par les prix, d'autre part, l'instauration récente de divers prélèvements invite à étudier de façon plus approfondie l'assu-jetissement des télécommunications au régime fiscal de droit commun des entreprises.

Les principaux développements de l'article sont consacrés à la structure des tarifs et aux différents paramètres qui devraient guider son évolution. D'abord, ceux qui caractérisent les divers usages ou catégories de services rendus, l'équipement téléphonique (raccordement, transfert et abonnement) et surtout quatre d'entre eux déterminant l'essentiel des coûts et des recettes : le moment, le lieu, la distance et la durée de la communication. La modulation horaire devra encore être accentuée. Cependant réduire l'importance de la distance pour le trafic interurbain et particulièrement accroître celle de la durée pour les liaisons locales sont certainement les réformes qui, déjà commencées, auront les conséquences les plus profondes d'abord sur les transferts entre usagers, puis sur le comportement des divers agents économiques concernés. L'article indique enfin l'ampleur des changements tarifaires envisageables dans le cadre d'un rapprochement significatif des prix et des coûts : division par deux ou trois des tarifs de longue distance et forte hausse des prix des communications locales.

Abstract

Telephone charges : a sweeping reform,
by Jean Le Foll.

Several factors have brought about modifications in telephone call charges since 1981 : taxation to support the general budget, the Post Office and the electronic industries, charge variation according to the time of day, charging for local calls according to duration... Are these modifications part of an overall policy to bring call charges into line with the cost of the services provided ? The author attempts to answer this question and explain, which major considerations may determine future changes.

He starts by quoting examples of distorted charges in various industrialized countries and also the results of a recent survey carried out by the Ptt administration to assess the importance of the revenue transfers generated by telephone call charges. He goes on to describe the situation in France, where the telephone service is run as a State monopoly, and then looks at the international trend towards deregulation, the first example of which was the dismantling of Att in the United States.

The overall trend in revenues and particularly the general level of call charges lead to two remarks : on

prices to the extent of restricting the demand for it, while on the other hand, the recent introduction of new taxation calls for an in-depth study on whether the French telecommunications service should be subject to common law company taxation like any other company.

The main points developed in the article concern call charge structures and the different parameters which should influence them. First of all the various types of services provided and the equipment used (lines, exchanges, subscriber lines) and above all the four basic components of charge rates and revenues : the time, date, distance and duration of the communication. Further progress must still be made with regard to call charge scales for calls made at different times of the day, but lowering the prices of trunk calls and increasing those of local calls are two reforms which are already underway and which will have the farthest-reaching effects on transfers between subscribers on the behaviour of the different economic agents concerned. The article concludes by giving an idea of the order of tariff modifications required to bring costs and charges more or less onto the same plane : a reduction of trunk call charges by one half or two thirds and a sharp increase in local call charges.

La tarification du téléphone : une réforme de grande ampleur

Jean Le Foll
Conseiller de chambre régionale des comptes

La tarification du téléphone semble avoir privilégié dans le monde entier et particulièrement en France la notion de service public plutôt que celle d'entreprise cherchant à lier ses prix à ses coûts.

Cela s'explique assez bien lorsqu'on se souvient qu'il s'agit d'une activité relativement récente — les premiers réseaux urbains datent d'environ un siècle — et qu'elle fut rattachée très rapidement à la poste, c'est-à-dire à une administration ancienne, de type régalien, qui jouait alors un rôle social tout à fait considérable. Répercuter les coûts dans les tarifs n'y était pas une préoccupation essentielle puisque le prix était le même pour le transport d'une lettre à une maison voisine ou à l'autre extrémité du pays.

Certes, le téléphone n'obéissait pas à cette règle : les communications locales étaient d'un prix modeste, indépendant de leur durée, et le tarif croissait fortement avec la distance séparant les correspondants. Justifié à l'origine par des considérations techniques et économiques, le poids de ce paramètre devint vite excessif pour un système de plus en plus capitalistique où le temps d'utilisation des équipements devenait un critère essentiel.

Longtemps considéré en France comme un service de luxe, ce n'est que dans les années 1960 et 1970 que le téléphone vit son rôle reconnu comme outil de développement économique et social. Le rattrapage remarquable opéré en quelques années, les progrès technologiques et l'explosion en cours des services utilisant cet instrument ont fortement accru le poids économique et l'influence de la Direction générale des Télécommunications ; ils ne se sont cependant pas accompagnés de progrès parallèles dans le domaine de l'analyse économique.

L'article qui suit montre l'ampleur des distorsions tarifaires auxquelles a conduit cette évolution historique, ainsi que les efforts qui sont faits depuis peu pour y remédier ; il envisage, pour l'avenir, des changements de structure de prix qui auraient d'importantes conséquences sur le comportement des usagers de ce service public.

Cette étude a été réalisée au premier semestre de 1985. L'auteur était alors administrateur de l'Insee et le chef du Bureau de l'industrie de la Direction de la prévision.

La Rédaction

Sommaire :

Les distorsions tarifaires et leurs effets	23
Exemples de distorsions dans les pays développés	23
L'étude de la Dgt sur les transferts de revenus	24
Le cadre général et le contexte international	26
Un débat ancien	26
Le contexte international de déréglementation	27
Le niveau général des tarifs	28
Le développement des télécommunications	28
Fiscalité et prélèvement	29
La structure des tarifs	30
Les catégories d'usages et d'usagers	30
La tarification de l'équipement	31
La tarification des communications	32
<i>Le moment et le lieu</i>	33
<i>La distance et la durée</i>	33
Conclusion	35
Annexe 1 - La nouvelle politique annoncée en 1981	37
Annexe 2 - Les prélèvements sur le budget des Ptt	39
Annexe 3 - Quelques indications sur les tarifs	40
Annexe 4 - L'évolution des tarifs aux Etats-Unis	41

La tarification téléphonique est l'objet de débats fréquents dans la plupart des pays développés. On doit cependant constater qu'elle n'a pas donné lieu, en France, à autant d'études économiques, théoriques ou appliquées, que celle des services publics de transport ou d'énergie, notamment SnCF et Edf. En évolution progressive mais assez lente pendant plus de vingt ans, la tarification du téléphone a subi depuis 1981 des modifications importantes : prélèvements sur le budget des Ptt, modulation horaire, tarifs à la durée de certaines communications locales,... De plus, la publication récente d'une étude de la Direction générale des télécommunications (Dgt) sur « les transferts de revenus induits par la tarification téléphonique entre catégories d'abonnés et entre types de prestations » (1) apporte des éléments intéressants et permet de reprendre la discussion sur des bases quantitatives plus solides.

Utilisant les résultats de ce travail et élargissant l'examen à d'autres paramètres importants du prix de ce service, on voudrait présenter quelques réflexions sur les orientations de cette réforme et ses prolongements éventuels. On traitera successivement :

des distorsions et de leurs effets,

du cadre général et du contexte international d'une éventuelle réforme,

du niveau général des tarifs et des recettes de la Dgt,

de leur structure.

(1) Annales des télécommunications, n° 11-12, novembre-décembre 1984, par Jean de la Brunetière et Nicolas Curién, de la Direction des programmes et des affaires financières de la Dgt.

Les distorsions tarifaires et leurs effets

Des écarts importants entre recettes et coûts de production ont été constatés dans la plupart des pays développés (2), particulièrement entre les communications locales – presque toujours sous-tarifées – et celles à longue distance. Ces écarts induisent des transferts importants entre consommateurs de ces diverses catégories de communications, auxquels s'ajoutent des transferts entre gros et petits utilisateurs que met particulièrement en évidence l'étude récente de la Dgt.

Exemples de distorsions tarifaires dans les pays développés

France. Le rapport du Commissariat général du Plan, « La tarification publique. Quelques réflexions pour le IX^e Plan » (1983) évalue les transferts à environ 10 MdF en 1982 (20 % du chiffre d'affaires). Le groupe de travail a évalué pour l'exercice 1981, l'insuffisance des recettes des communications locales à 4 MdF, et la surtarification du trafic interurbain à 11 MdF ce qui, selon l'hypothèse de coûts de production retenue, met en évidence une marge de bénéfice brut de 50 %.

Par ailleurs, la grande dispersion des tailles de circonscriptions (de 2 000 à 2 500 000 abonnés joignables pour le prix d'une taxe de base) et les prix des communications entre circonscriptions voisines ont été fréquemment dénoncés comme cause d'inégalité par des spécialistes et surtout par les associations de consommateurs.

Allemagne Fédérale. L'article « Regulatory policy in telecommunication and media activities in the Federal Republic of Germany » (K.H. Neumann, Bulletin de l'Idate n° 17, 1984) cite plusieurs chiffres qui mettent en évidence l'écart entre les structures de prix et de coût : en 1979, le tarif des communications locales est légèrement supérieur et celui du trafic interurbain, 2,5 fois plus élevé que les coûts marginaux correspondants. Dans une hypothèse de structure optimale, avec les profits de 1979 (5 milliards de D.M.) les tarifs locaux devraient être augmentés de 93 % et le prix de l'interurbain diminué de 27 %. Le même article évalue à 3 milliards de D.M. les transferts des télécommunications vers la poste en 1982 (3).

Grande-Bretagne. Selon des sources de British Telecom (rapportées par The Economist, 22 août 1981 et 6 octobre 1984), le trafic international environ 1 %, en 1980, et moins de 2 %, en 1984, de la production totale de – British Telecom – représentait une part dans les recettes de l'organisme de 12 % en 1980 et 18 % en 1984. Par ailleurs, selon un rapport de M.E. Beesley, cité par J. Langdale (Telecommunications Policy, 1982), la part de l'international dans le résultat net de British Telecom pour l'exercice achevé en 1980 était de 165,6 M£. Elle représentait ainsi 70 % du résultat net.

Etats-Unis. Les informations parues dans la presse économique en 1983 pendant les négociations de mise en place de la nouvelle structure d'Att, ont fait état de transferts de l'ordre de 10 Md\$ entre communications inter-

(2) J.P. Coustel • Les distorsions tarifaires dans les services de télécommunications • Bureau de l'Industrie 262 b/C14.

(3) La note 20/C12 • Les télécommunications en Rfa et leur tarification • fournit des indications sur les réformes de tarifs intervenues à partir de 1977. Les notes 21/C12 et 60/C12 sur les Ptt en Rfa apportent des informations complémentaires sur leurs comptes : résultats par branche et transferts au profit du budget fédéral.

urbaines et communications locales. Compte tenu du niveau de résultat net du Bell System (6,7 G \$ en 1982), on retrouve aux Usa une marge de gain de 50 % pour les communications interurbaines.

Japon. L'article « The study on access charge » (T. Ozawa, Bulletin de l'Idate n° 17, 1984) cite les chiffres suivants pour illustrer la situation de la production dans les services japonais : les communications sur des distances dépassant 320 km représentent environ 3 % de la production pour 30 % des recettes téléphoniques ; à l'inverse, le trafic local, avec 70 % du total, ne fournit que 20 % des recettes.

L'étude de la Dgt sur les transferts de revenus

Pour la première fois, à notre connaissance, la Dgt a publié les résultats d'une étude chiffrant l'ampleur des transferts de revenus induits par la tarification téléphonique. Dans ce travail, J. de la Brunetière et N. Curien ont calculé, pour l'année 1981, les recettes et les coûts du téléphone pour cinq catégories de lignes ou d'abonnés (ménages, résidences secondaires, cabines téléphoniques, établissements des secteurs secondaires et tertiaires) en distinguant le raccordement (y compris l'abonnement) des trafics local et interurbain.

Les transferts de revenus entre catégories d'abonnés et entre types d'usages du téléphone « proviennent de l'écart séparant la tarification effective de celle, choisie comme norme, qui serait proportionnelle aux coûts de production et fournirait les mêmes recettes globales ». Les transferts ainsi calculés sont considérables. Le système en vigueur en 1981 sous-taxait les ménages (de 13 %), ainsi que les résidences secondaires et les cabines publiques, tandis qu'il surtaxait les établissements secondaires (de 39 %) et tertiaires (de 27 %), c'est-à-dire essentiellement les entreprises.

Les principaux excédents et déficits pour les deux principales catégories d'abonnés, entre le raccordement et le trafic (local ou interurbain), sont mis en évidence sur le tableau simplifié suivant (extrait du tableau 10 « transferts totaux par catégorie d'abonné et type de prestation »).

Tableau 1 : Les principaux transferts en 1981

	(en milliards de francs 1981)		
	Ménages	Etablissements	Total**
Raccordement*	8,7	1,5	12,5
Trafic local	1,6	- 0,2	1,6
Trafic interurbain	- 7,2	- 5,8	- 14,1
Total	3,0	- 4,6	0

* Y compris l'abonnement.

** Incluant également les résidences secondaires et les cabines publiques.

En conclusion les auteurs indiquent également qu'« une analyse plus poussée aurait permis de mettre en évidence d'autres transferts (...) le trafic de l'heure chargée bénéficie d'un transfert de la part du trafic des heures creuses (...). En trafic local, les communications de durée courte subventionnent les communications plus longues (...). En trafic interurbain, les communications à longue distance « paient » pour celles à plus courte portée... ».

Cette étude récente de la Dgt est intéressante et importante car elle met l'accent sur les principaux transferts induits par les modalités actuelles et elle donne la mesure des principales variations de prix nécessaires : « pour annuler les transferts entre type d'usages (...) la tarification actuelle devrait être multipliée par 2,4 pour la taxe de raccordement et pour l'abonnement, accrue de 23 % pour les communications locales et réduite de 58 % pour les communications interurbaines... ».

Cette étude est cependant insuffisante pour fonder, à elle seule, une réforme tarifaire des services téléphoniques, notamment pour les raisons suivantes :

comme indiqué dans sa conclusion et rappelé ci-dessus, elle ne prend pas en compte certains paramètres tout à fait essentiels : la durée et le moment de la communication ;

les catégories distinguées mériteraient d'être précisées et sans doute affinées : où situer par exemple les petits commerçants ou les membres des professions libérales ? (les statistiques publiées par la Dgt distinguent : résidences secondaires, ménages purs, indépendants, établissements purs et cabines téléphoniques) ; comment passer de l'analyse en termes de communications locales ou interurbaines à une réforme de circonscriptions de taxe, actuellement de taille très variable ?

l'analyse des charges est menée en termes de coûts moyens annuels (cependant, les coûts de trafic étant calculés à partir du seul trafic de pointe, on se rapproche beaucoup d'un calcul de coût marginal) à partir de règles d'imputation nécessairement entachées d'arbitraire, comme l'indiquent les auteurs eux-mêmes. Il serait intéressant de disposer de tests de robustesse, c'est-à-dire de connaître la variation des résultats induite par un changement de ces règles (surtout pour la répartition entre raccordement et trafic) ;

cette étude ne se prononce pas sur les transferts entre la Dgt et son environnement. En d'autres termes, elle ne traite ni du contexte général dans lequel se situerait actuellement une réforme tarifaire, ni du problème important du niveau général des tarifs et du régime fiscal de cette activité ;

enfin, il s'agit d'une analyse statique qui ne peut pas tenir compte des effets dynamiques d'une réforme sur le comportement des consommateurs et sur les investissements futurs ; or ceci est tout à fait essentiel car un des effets les plus importants mais les plus difficiles à apprécier d'un système tarifaire est d'orienter les choix des usagers. Trois questions illustrent l'importance de ces effets dynamiques :

quel est, au-delà d'un calcul statique de transfert, le coût collectif de l'absence de modulation horaire (surinvestissements pour le trafic de pointe, communications non obtenues à cause de la saturation du réseau...) ? ;

dans quelle mesure les distorsions tarifaires ont-elles favorisé, depuis plusieurs dizaines d'années, la région parisienne et quelques grandes concentrations urbaines et constitué un frein à la décentralisation et à l'aménagement du territoire qui étaient, sur cette période, des objectifs officiels importants ? ;

dans quelle mesure des tarifs internationaux très élevés ne risquent-ils pas de nuire au développement économique national en freinant l'implantation en France et le développement d'entreprises dynamiques dans le secteur en forte croissance du traitement de l'information et en augmentant le coût d'accès aux données et aux marchés étrangers ?

L'étude de J. de la Brunetière et N. Curien n'avait pas pour objet d'étudier une nouvelle tarification et encore moins le comportement des usagers sur longue période ; les remarques et questions présentées ci-dessus ne doivent donc pas être considérées comme une critique de ce travail mais comme un constat de ses limites dans la perspective d'une réforme tarifaire.

Au contraire, se situant dans cette perspective, on passera ci-après en revue les principaux paramètres qui paraissent utiles à la définition d'une grille tarifaire. Ils concernent les catégories d'usages et d'usagers, l'équipement téléphonique (raccordement, transfert, abonnement) et le trafic (distance, durée, moment et lieu).

On rappellera auparavant le cadre général à prendre en considération pour une éventuelle réforme et les contraintes globales concernant le niveau général des tarifs et des recettes de la Dgt.

Le cadre général et le contexte international

Il semble que le vieux débat sur les structures et la tarification des services de télécommunications ait pris depuis deux ou trois ans une dimension et une acuité nouvelles dans le contexte international actuel de déréglementation.

Un débat ancien

Les critiques des économistes datent de longtemps et concernent principalement l'ampleur et les effets des écarts entre les structures de coûts et de prix déjà indiquées dans la première partie. Des remarques plus générales ont aussi été émises sur deux caractères fréquents coexistant en France dans la gestion de ces services : le monopole et le service administratif. A l'un et/ou l'autre sont imputées des insuffisances dans la qualité des services rendus et une trop forte dérive dans la formation et le niveau des coûts. Ces débats ont cependant été partiellement occultés en France de 1974 à 1979, période pendant laquelle l'accent principal était mis sur l'équipement quantitatif et sur le succès du plan de rattrapage.

Plusieurs études internes à la Dgt, notamment de Ch. Pautrat (4), et quelques réflexions de la Direction de la prévision (5) avaient mis en évidence les principales distorsions et les orientations d'une réforme tarifaire souhaitable. On peut penser que le dossier était déjà bien avancé en 1981 puisque le gouvernement décidait alors d'un prélèvement au profit du budget général (annoncé au départ comme exceptionnel) et surtout que M. Mexandeau, ministre des Ptt, annonçait les grandes lignes d'une réforme générale : facturation détaillée, baisse des taxes de raccordement, différenciation des abonnements selon l'usage de la ligne, taxation des communications locales selon leur durée, taxation variable selon le moment de la communication (quatre niveaux étaient prévus : normal, pointe, soir et fin de semaine, nuit), enfin, révision des tarifs des communications de voisinage pour tenir compte des réalités sociales, économiques et démographiques et remédier aux défauts du découpage des circonscriptions de taxe (cf. annexe 1).

Ces questions étaient à nouveau débattues à l'occasion de la préparation de la charte de gestion ; des études complémentaires étaient réalisées sur l'évolution du niveau général des tarifs, la réforme de la fiscalité et l'instauration d'un prélèvement annuel au profit du budget général.

Enfin, en 1984, les quatre niveaux de taxe selon le moment de la communication entraient en application et la décision de principe de la taxation à la durée des communications locales était prise : une taxe de base toutes les vingt minutes en période rouge, décision qui a reçu un début d'application en mai 1985 (la modulation horaire des communications de circonscription avait commencé à être introduite dès 1983 pour les publiphones).

(4) Après avoir réalisé plusieurs études sur ces sujets pendant les années 70, Ch. Pautrat a présidé, à partir de 1981, un groupe de travail interne à la Dgt sur la « modernisation de la tarification téléphonique ».

(5) L'évolution à moyen terme des télécommunications - J. Le Foll - Bureau de l'industrie. Octobre 1980 (n° 98/C20).

Le contexte international de dérèglementation

Le démembrement d'Att, les « privatisations » intervenues ou en cours dans plusieurs pays industriels (Grande-Bretagne et Japon notamment) ont fortement accru ces derniers mois les pressions préexistantes à l'encontre de l'administration des télécommunications, du monopole d'exploitation, ... et des prix actuels (6). Ces grandes réformes en cours à l'étranger amplifient et rendent plus clairs les effets de changements technologiques continus et rapides particulièrement dans les télécommunications professionnelles. En France, l'exemple de Transpac est déjà ancien : ce réseau de téléinformatique est géré par une société autonome dont les prix sont fonction du volume et de la durée mais sont indépendants de la distance.

Il est encore difficile de se prononcer sur la rapidité des évolutions tarifaires issues de ce mouvement de dérèglementation (voir en annexe 4, l'évolution des tarifs aux Etats-Unis), mais deux changements sont déjà intervenus et doivent désormais être pris en considération en France : d'une part, les agents économiques intéressés ont une meilleure connaissance des distorsions décrites précédemment ; d'autre part, on constate une concurrence réelle dans les communications internationales, avec des risques non négligeables de détournement de trafic au détriment de la Dgt. Ainsi, la pression des gros utilisateurs sera de plus en plus forte en faveur de prix plus faibles et d'engagements plus précis sur leur évolution future.

On notera que, dans ce contexte, une réforme tendant à rapprocher les prix et les coûts pourrait être interprétée soit comme un premier pas vers une dérèglementation ou une privatisation du service public, soit à l'inverse, comme la façon la plus efficace de limiter les pressions tendant à cette dérèglementation.

(6) Coustel : Le démembrement d'Att et la dérèglementation des télécommunications (Bureau de l'Industrie - Mars 1984, n° 79/C14). L'évolution des structures dans les services des télécommunications : La France est-elle exposée au mouvement de dérèglementation ? (Bulletin de l'Idate n° 17, Octobre 1984).

Le niveau général des tarifs

Il est commode d'étudier séparément la structure et le niveau général des tarifs et des recettes. Bien que cette distinction soit en partie artificielle, les interrelations étant évidentes, elle est motivée pour au moins deux sortes de raisons :

les justifications microéconomiques de prix proportionnels aux coûts marginaux sont plus solides que celles concernant le niveau des prix de cet ensemble de services ;

on peut penser, dans un autre ordre d'idées, que la réforme de la structure des tarifs est plutôt de la responsabilité de « l'entreprise Dgt » alors que l'évolution générale des recettes a des implications financières qui peuvent concerner plus directement le niveau gouvernemental.

A propos de l'évolution générale des tarifs, deux catégories d'observations peuvent être faites : d'une part, sur le développement général des télécommunications et, d'autre part, sur les prélèvements au profit des administrations.

Le développement général des télécommunications

Il faut d'abord insister sur le fait que ces services présentent, d'un point de vue général, l'essentiel des qualités souhaitées pour les activités productives à développer en France :

utilité sociale généralement reconnue,

effets considérés comme positifs sur la productivité et la compétitivité des autres secteurs (bien que leur quantification soit particulièrement difficile),

forte rentabilité économique et financière,

faible nuisance,

contenu relativement élevé en travail qualifié,

très faible contenu, direct et indirect, en importations et en énergie (ce qui accroît encore les effets macroéconomiques favorables d'un développement du volume de ces activités au détriment de certaines activités plus importatrices),

effet probable d'entraînement sur les exportations, notamment d'équipement et de gestion de réseaux de télécommunication.

Il est donc essentiel que les décisions aillent dans le sens du développement de ces activités et que l'Etat n'abuse pas de sa situation de monopole pour en tirer à court terme le profit financier maximum en revenant à une politique de rationnement.

En outre, le maintien durable de tarifs et de profits élevés risquerait de conduire à un relâchement dans la gestion des services et dans le choix des investissements, relâchement dont les effets cumulatifs pourraient être particulièrement nocifs dans le cas des activités sous monopole.

Par ailleurs, il s'agit d'un domaine où les mutations technologiques sont profondes et rapides. Il est souhaitable que les recettes provenant des activités les plus traditionnelles ou les plus « mûres » contribuent à financer une partie des recherches, du développement et de l'expérimentation des services et produits nouveaux destinés à s'y substituer ou à élargir le champ des télécommunications (électronique, fibres optiques, satellites,...). Cette part de financement est difficile à évaluer, même dans le passé, car elle transite par divers canaux : marchés de matériels, marchés d'études, études internes, subventions ou dotations en capital à des entreprises,... De plus, ces activités nouvelles peuvent également bénéficier à d'autres secteurs (informatique, défense,...) qui doivent également contribuer à leur développement. Il est donc particulièrement délicat de se prononcer sur la répartition souhaitable de leur financement. Cependant, comme dans d'autres domaines concernés par les aides publiques aux secteurs productifs, une plus grande clarté dans les flux financiers et une évaluation périodique des effets de ces interventions seraient utiles pour mieux orienter les décisions futures (7).

Fiscalité et prélèvement

On rappelle que cette activité de service n'est pas soumise à la fiscalité de droit commun des entreprises et ne contribue donc pas, de la même façon que les autres activités productives à la couverture des charges générales du pays. Le prélèvement au profit du budget général décidé en 1982 compense en partie cet avantage et les divers transferts retenus depuis cette date conduisent à créer, pour les télécommunications, une sorte de parafiscalité spécifique (cf. annexe 2) dont l'évolution à moyen terme est cependant trop incertaine pour être prise en compte dans les choix stratégiques d'investissements et de tarifs

Il serait utile de réexaminer la question et d'étudier l'ensemble des effets d'un assujettissement (éventuel et sans doute progressif) des télécommunications au régime fiscal de droit commun :

Tva. L'assujettissement obligatoire des activités de télécommunications est prévu par la 6ème directive des Communautés européennes en date du 17 mai 1977. Il faudrait en étudier les effets directs et indirects : tarifs réels différents pour les ménages et les entreprises (déductibilité), effets macro-économiques liés à des transferts annuels de plusieurs milliards de francs par rapport à la situation actuelle ;

impôt sur les résultats, dont s'inspire le prélèvement actuel, avec les effets indirects sur la préparation des comptes qui permettent de calculer le résultat net, en particulier par l'intermédiaire des amortissements et des provisions ;

autres impôts d'Etat ou locaux, avec éventuellement des compensations sur des comptes de transferts entre l'Etat et les collectivités locales ;

autres prélèvements obligatoires sur les entreprises (différences de charges sociales par exemple).

Outre ses conséquences financières directes et indirectes, un tel assujettissement des télécommunications à la fiscalité et à la parafiscalité de droit commun des entreprises devrait être examiné sous divers angles, notamment sa cohérence avec certains objectifs généraux sur le financement de l'Etat et des collectivités locales et concernant le rapprochement des conditions de fonctionnement de la Dgt et des grandes entreprises de service public. Ses effets, sans doute importants, sur les choix en matière d'investissements et de tarifs ne permettraient pas cependant de faire l'économie d'une réforme de grande ampleur de la structure de ces derniers comme on le voit ci-après.

(7) Les aides publiques à l'industrie : éléments d'évaluations J. Le Foll. Economie et prévision, n° 70, 1985-4

La structure des tarifs

Ainsi qu'il est apparu dans la première partie, les principaux transferts entre usagers proviennent des écarts constatés entre les structures de coûts et de prix ; c'est donc dans ce domaine que les aménagements devront être les plus importants.

On n'étudiera pas ci-après les problèmes particuliers posés par certains services « annexes » rendus par la Dgt (radio-téléphone, paiement par le demandé, facturation détaillée, annuaire, cabines publiques,...), chacun d'eux nécessitant une étude spécifique. On rappelle cependant l'importance de principes communs de tarification, particulièrement pour les nouveaux services dont le développement conditionne l'avenir à long terme de ce secteur (mise en place progressive du réseau numérique à intégration de services).

En se limitant au service téléphonique de base, on passera en revue les principaux paramètres utiles à la définition d'une grille tarifaire et déjà annoncés page 7 ; ils concernent, d'une part, les usagers et leur équipement, d'autre part, certaines caractéristiques d'une communication téléphonique.

Les catégories d'usages et d'usagers

Il devient de plus en plus important de distinguer nettement les deux notions d'usage, c'est-à-dire de catégories de services rendus (nature, quantité, qualité), et d'usagers, c'est-à-dire de clients classés a priori, par exemple selon leur situation institutionnelle ou sociale.

Il est clair que des produits et services technologiquement différenciables doivent être soumis à des tarifications différentes dans la mesure où ils utilisent des facteurs de production spécifiques : équipements terminaux particuliers, lignes louées, garanties particulières portant sur le niveau de qualité (fiabilité du réseau, usager prioritaire, rapidité des réparations,...).

Par ailleurs, on pourrait tenir compte, comme pour d'autres systèmes tarifaires, d'éventuelles économies d'échelles ou de certains intérêts commerciaux dans des limites compatibles avec les objectifs généraux de rapprochement des prix et du coût. On pourrait envisager par exemple que des négociations directes avec certains gros clients conduisent à des contrats tenant compte des spécificités de leur trafic et du coût marginal correspondant pour la Dgt.

A l'inverse, instituer, pour un même service, des taux différents selon la catégorie institutionnelle des usagers et non selon leurs caractéristiques de consommation (volume, modulation temporelle,...) n'est pas économiquement justifié (hors le cas particulier de l'instauration de la Tva déjà évoqué et proposé ci-dessus) et pourrait avoir des effets pervers non négligeables. Les transferts entre « ménages » et « établissements » calculés par l'étude de la Dgt doivent être considérés comme un résultat statistique

provenant des différences de structures de consommations moyennes entre ces deux catégories très agrégées. L'article indique d'ailleurs clairement que ces transferts seraient annulés par une réforme modifiant, dans les mêmes proportions pour tous les usagers, les taxes de raccordement et d'abonnement ainsi que les tarifs des communications locales et interurbaines.

D'autres cas de différenciation sont également évoqués, tendant à utiliser la tarification du téléphone pour réaliser des transferts sociaux ou distribuer des aides publiques (notamment pour les personnes âgées ou malades). Ceux-ci relèvent d'une autre approche qui ne sera pas développée ici : le financement des actions sociales de l'Etat et des collectivités locales.

La tarification de l'équipement

Proposer des tarifs de raccordement, de transfert et d'abonnement est sans doute la partie la plus délicate, du point de vue de l'analyse économique, d'une éventuelle réforme tarifaire.

On notera tout d'abord que l'étude récente de la Dgt part de l'hypothèse de produits multiples et de la nécessaire « ventilation des dépenses annuelles sur chaque type de production » (*). Elle regroupe raccordement, transfert et abonnement en une seule catégorie et affecte à ce « type de production », « outre l'installation terminale et la ligne de rattachement, l'équipement d'abonné situé dans le commutateur de rattachement ». Le coût annuel moyen correspondant inclut une charge en capital « estimée par l'annuité équivalente, au taux d'actualisation de 9 %, aux immobilisations brutes associées (...) réévaluées à leur coût de remplacement à la date considérée (1981) ».

Avec cette définition « le raccordement représente 53 % des coûts totaux du téléphone », on peut penser qu'il s'agit là du maximum de ce qui peut être imputé à cet ensemble car :

ces équipements d'extrémité sont évidemment utilisés pour le trafic écoulé en heures chargées qui sert de base au calcul des coûts de trafic (s'il y a produits multiples, ce sont à l'évidence des produits liés) ; la notion de risque de saturation y est applicable avec quelques adaptations ;

lorsqu'un abonné demande à disposer de plusieurs lignes pour le même lieu, il s'agit bien « d'éléments de réseau qui sont dimensionnés en fonction du volume des communications à écouler » donc associés au trafic ;

le partage des recettes entre abonnement et usage doit aussi tenir compte des effets à moyen terme d'éventuelles résiliations d'abonnements sur le trafic départ des abonnés restants.

A l'opposé, on pourrait envisager un tarif minimum correspondant :

pour les raccordements et transferts, aux seuls frais administratifs de gestion de dossier (cas de plus en plus fréquents de locaux pré-équipés et solution proche de la situation actuelle) ;

pour l'abonnement, aux frais de gestion de l'abonné et aux frais fixes d'entretien des équipements d'extrémité.

Entre ces deux extrêmes, diverses solutions de prix et d'imputation des dépenses d'équipement sont envisageables, mais elles posent un problème pratique difficile : doit-on tenir compte du prix de revient réel de chaque installation et tendre vers un système de comptabilité et de facturation détaillées ou au contraire poursuivre dans la voie actuelle de grilles assez simples et actualisées périodiquement au niveau national ?

(*) Toutes les citations de cette page sont extraites de l'article déjà indiqué (1) en page 4.

Cependant, quelle que soit la réponse à cette question, il est important que la tarification des équipements d'abonnés soit cohérente, au niveau géogra-

phique le plus fin, avec la capacité du réseau installé et avec le programme d'investissements à moyen terme :

il ne serait pas judicieux de laisser durablement inutilisés des équipements déjà en place pour la seule cause de prix de raccordement ou d'abonnement dépassant significativement les minimums définis ci-dessus (ou les coûts marginaux), il serait utile de vérifier que les futurs investissements sont économiquement acceptables avec des tarifs fictifs tenant compte de la réforme souhaitée (en prenant en considération l'ensemble des recettes attendues).

Bien qu'il soit difficile de se prononcer sur l'évolution souhaitable tant que les résultats de nouvelles études de rentabilité ne seront pas disponibles, on peut faire quelques observations complémentaires :

en 1983, selon le rapport d'activité des Ptt et en considérant seulement les recettes d'exploitation du téléphone (hors location d'installation et liaisons spécialisées, messages et télex, et hors prestations non facturées ou avec la poste) on constatait les valeurs suivantes (cf. tableau 2).

Tableau 2 : décomposition des recettes

	Recettes du téléphone 1983		Recettes par
	Milliards de	%	« ligne »
	francs		en francs
Raccordement et transfert	1,04	1,9	300 *
Abonnement, location entretien	10,46	19,2	500
Communications à partir des postes d'abonnés	40,68	74,6	2 000
Communication à partir de postes publics	2,34	4,3	15 000
Total	54,52	100	

* Ne concerne que les lignes nouvelles ou transférées.

L'ensemble raccordement-abonnement représentait alors environ 20 % des recettes d'exploitation. Compte tenu des évolutions de tarifs, ce pourcentage a baissé fortement ces dernières années. La part du trafic téléphonique dans le chiffre d'affaires total de la Dgt est passée de 65,1 % en 1979 à 69,5 % en 1983, selon le rapport d'activité de la Dgt. On peut estimer que sa part sera voisine de 74 % en 1985 ;

compte tenu de la structure du parc et de la consommation constatée en 1983, les recettes moyennes de trafic étaient d'environ 1 100 F pour un « ménage pur » et 7 600 F pour un « établissement pur ». Dans ces conditions on peut estimer que la rentabilité des équipements correspondant à de nouveaux abonnés « ménages purs » ne peut être assurée, avec les tarifs actuels, que si une des trois conditions suivantes est remplie (8) : ménage consommant plus que la moyenne des nouveaux abonnés, n'utilisant pas le téléphone en heure de pointe ou ayant un trafic arrivée important.

Si on constatait que ces conditions n'étaient pas satisfaites pour une part significative des abonnés, il faudrait envisager une hausse des tarifs de raccordement et d'abonnement et corrélativement, si l'ensemble est cohérent, une réduction du programme d'investissements de capacité. Une prise en charge partielle des coûts de raccordement et d'abonnement par des organismes sociaux pourrait également être envisagée dans certains cas particuliers (zones géographiques isolées, personnes âgées ou malades...).

La tarification des communications

C'est dans ce domaine, qui représente l'essentiel des recettes de la Dgt, que les nécessités d'une réforme de grande ampleur sont les plus évidentes. Ainsi que déjà noté, quatre paramètres doivent être étudiés : le moment et le lieu, la distance et la durée des communications. On rappelle que d'autres caractéristiques de trafic, (la quantité, la qualité,...) pourraient également être prises en compte.

(8) « La rentabilité des nouveaux abonnés au téléphone », note 184/C21 du Bureau de l'industrie. Septembre 1984.

Il faut souligner l'impact tout à fait considérable que peuvent avoir ces réformes sur la structure fine des tarifs et la facture de certains usagers comme l'illustrent les exemples fournis en annexe 3. Si on considère la période couverte par les deux tableaux de cette annexe (début 78, fin 84), on constate que la taxe de base est approximativement stable en francs constants, les tarifs pour l'ancienne zone 100 à 200 km (exemple : Paris-Orléans) ont augmenté de 20 % (60 % pour la période 20 h - 21 h 30) et les tarifs de nuit vers les Etats-Unis ont été divisés par trois. Les réformes envisagées ci-après devraient entraîner des modifications encore plus fortes dans la hiérarchie des prix des télécommunications.

Le moment et le lieu

Une première réforme a déjà été introduite en 1984 avec la définition de quatre niveaux de tarif selon le moment de la journée et de la semaine : tarifs rouge (indice 100), blanc (70), bleu (50) et bleu nuit (35) (dont les périodes d'application sont rappelées en annexe 3). Il serait utile de dresser un bilan détaillé de ces changements qui ont déjà dû réduire l'encombrement du réseau aux heures de pointe (y compris la pointe artificielle liée précédemment à la forte baisse des tarifs à partir de 20 heures) et qui devraient faciliter à moyen terme le financement des investissements de capacité (sans doute plus faibles) liés à la croissance du trafic. Ce bilan devrait permettre un meilleur ajustement des niveaux de tarifs et des limites de périodes de taxe après quelques mois de fonctionnement. On rappelle par exemple que le tarif rouge s'applique en semaine de 8 h à 18 h alors que l'étude de la Dgt sur les transferts considère que la pointe journalière dure 4 heures et que le coût est nul pour les autres périodes. Si ces indications sont toujours valables, il faut s'orienter vers un tarif rouge ayant une période d'application plus réduite et un niveau relativement plus élevé. Ceci ne peut être réalisé que progressivement en affinant les études de comportement afin d'éviter la création de nouvelles pointes artificielles de trafic.

Par ailleurs, bien qu'il s'agisse encore d'un problème de faible importance, il serait également utile d'étudier la répartition des pointes et des coûts unitaires d'investissement selon les zones géographiques et de s'interroger sur d'éventuelles tarifications différentes selon les saisons et les lieux d'émission et de réception (zones touristiques, résidentielles ou d'affaires, économies d'échelle sur certains investissements, différences de taux d'utilisation des équipements,...).

La distance et la durée

Réduire le poids de la distance dans la tarification interurbaine et internationale, modifier le découpage des circonscriptions, introduire la durée dans la taxation des communications locales (au-delà de la décision récente – une taxe de base toutes les 20 minutes en période rouge – dont l'impact économique est très limité) représentent désormais les trois axes principaux d'une réforme touchant à la structure des tarifs.

La tarification des communications locales à la durée est certainement la réforme la plus sensible à court terme et la plus importante à long terme. Une perspective de « postalisation », c'est-à-dire d'une seule circonscription de taxe pour l'ensemble de la France métropolitaine n'est pas à exclure (exemple actuel de Transpac).

Pour les relations interurbaines et internationales, les tarifs ont commencé à baisser sensiblement dans certains pays et sur certaines liaisons (cf annexe 3) et le risque évoqué par certains d'une communication Paris-Orléans plus chère que Londres - New-York est tout à fait réel.

On rappelle enfin que le trafic international représentait en 1984 13,2 % des recettes de la Dgt pour seulement 3 % des coûts de production. La concurrence accrue sur les relations les plus importantes entraînera une baisse sensible des recettes (qu'il faudra d'ailleurs compenser, au moins partiellement, au niveau des communications locales).

Pour illustrer l'ampleur des changements envisageables on indique ci-après quelques chiffres qui pourraient représenter une étape intermédiaire dans l'évolution de la structure tarifaire. Au-delà de la période transitoire actuelle, on pourrait viser à moyen terme, pour le tarif « normal de jour » (tarif blanc actuel dont la période d'application serait élargie) :

une taxe de base toutes les 3 à 5 minutes pour les communications locales (9) ;

une taxe de base toutes les 20 à 40 secondes pour les communications à longue distance (9) ;

un aménagement correspondant des tarifs des communications de voisinage et éventuellement des redécoupages de circonscriptions de taxe. On rappelle que celle de Paris compte environ deux millions et demi d'abonnés alors que certaines en ont moins de cinq mille et ce n'est pas l'écart des prix d'abonnement rappelé en annexe 3 qui peut compenser de telles distorsions ;

une réduction, négociée avec les partenaires étrangers, des principaux tarifs internationaux tenant compte non seulement des objectifs généraux de rapprochement des prix et des coûts, mais également d'objectifs plus spécifiques de développement des relations avec certains pays et d'accroissement des rentrées de devises.

Avec cette grille approximative, le prix d'une communication de quatre minutes pourrait en quelques années varier dans les proportions suivantes (en supposant constante la taxe de base et en ne considérant que les périodes rouge et blanche) :

doublement ou triplement pour les communications locales,

division par deux ou trois pour les communications interurbaines et, sans doute, à l'intérieur de la Cée (l'écart de prix avec les communications locales, actuellement de 1 à 20 serait alors de 1 à 3 ou 4, toujours pour quatre minutes),

division par plus de trois pour les communications internationales sur les autres axes importants (Atlantique).

De tels bouleversements auront nécessairement des conséquences économiques et financières de grande ampleur, d'abord sur les activités, les comptes et les investissements de l'organisme national en charge de ces services, mais également sur un grand nombre de secteurs d'activité et sur les ménages. Evaluer les transferts correspondants, analyser et, si possible, prévoir les répercussions de ces réformes tarifaires devraient permettre une meilleure maîtrise de ces évolutions.

(9) Avec éventuellement un tarif supérieur pour les premières secondes de chaque communication pour tenir compte de la distinction entre le coût d'établissement de la communication et le coût de transport de l'information (cf Aspects tarifaires de la déréglementation. C. Pautrat et P. Delange. Bulletin de l'Idate, n° 18).

Conclusion

« La tarification du téléphone de base ne repose pas sur une structure déduite de celle des prix de revient et ce, semble-t-il, en aucun pays du monde ». Cette constatation du groupe de travail de 1981 sur la modernisation de la tarification téléphonique rejoint tout à fait les exemples de distorsion présentés dans la première partie. Le poids prépondérant de deux logiques, administrative et financière, dans l'évolution de ces tarifs en est sans doute la cause principale, surtout en France.

La logique administrative, directement liée à l'existence d'un monopole et à sa gestion par un service de l'Etat, est la plus ancienne. Elle se caractérise d'abord par le vocabulaire utilisé : « taxation », « usagers »..., par l'importance du contrôle formel de l'application des règlements et surtout par une volonté de synthèse de contraintes économiques et d'objectifs politiques et sociaux. Ces derniers ont conduit pendant longtemps à privilégier une définition régaliennne de l'offre de service et une certaine péréquation des tarifs.

A la logique « macro-financière » se rattachent, pour l'essentiel, les objectifs d'équilibre global des recettes et des dépenses de l'organisme et de limitation des hausses tarifaires dans le cadre du contrôle des prix et de la lutte contre l'inflation. Y sont aussi reliés, au moins partiellement, la prise en considération des aspects macro-économiques positifs du développement de ces activités faiblement importatrices et le caractère contracyclique de la croissance des investissements de ce secteur au milieu des années 70. Enfin, y ont largement contribué l'intérêt d'y financer la croissance par des emprunts en dollars et la possibilité de prélèvements de plusieurs milliards de francs afin d'alléger les charges précédemment supportées par le budget général de l'état.

Depuis plusieurs années une logique d'analyse micro-économique ou, plus récemment, d'économie d'entreprise s'est progressivement développée et a été prise en considération. D'une façon très générale, l'ambition de cette approche est d'assurer l'adéquation, au niveau le plus fin, entre l'offre et la demande (en quantité et en qualité) dans le cadre du développement global de ce service public en privilégiant la cohérence des décisions concernant les prix et les investissements avec la connaissance détaillée des services rendus et de leur coût. Il semble que pendant longtemps la prise en compte de cette logique ait été retardée, particulièrement dans les Postes et télécommunications françaises par des querelles d'école autour du marginalisme et de la vérité des prix ainsi que par le caractère de doctrine normative de la tarification publique abordée dans les développements théoriques du point de vue d'un optimum collectif souvent insaisissable.

La détermination des tarifs du téléphone peut cependant être envisagée de façon beaucoup plus pratique. Compte tenu de l'ampleur des changements à effectuer, tels qu'ils ont été décrits dans l'article, la conciliation de ces trois logiques conduit d'abord à préconiser des tarifs simples et transparents ainsi qu'une annonce de leur évolution future, sans d'ailleurs en définir dès à présent la structure optimale à l'étape ultime. Il paraît en effet important que les prix et leur évolution de moyen terme soient faciles à appréhender par les usagers et que l'on évite, dans la mesure du possible, l'accumulation de nouveautés et de changements trop brusques, de mise en œuvre compliquée ou risquant de saturer certaines parties du réseau. La réforme en cours

et les prolongements analysés ci-dessus se situent dans cette perspective. Ils permettent de rapprocher les coûts et les recettes pour chaque type de prestations offertes par la Dgt afin, d'une part, de mieux orienter les choix des clients et d'optimiser l'usage du réseau et le programme d'investissement et, d'autre part, de clarifier les conditions de financement des diverses activités. Les grandes orientations en paraissent bien définies : fiscalité de droit commun, réduction du poids de la distance et accroissement de celui de la durée dans les recettes de trafic, amélioration de la tarification des pointes. Ceci n'exclut d'ailleurs pas la prise en compte d'objectifs de solidarité sociale (personnes âgées ou malades) ou géographique (désenclavement), mais conduit à envisager alors d'autres financements que des transferts internes à la Dgt.

Une annonce préalable des principales évolutions et surtout leur maîtrise par les services gestionnaires appellent des études complémentaires et des expertises contradictoires notamment sur la rentabilité de l'équipement des nouveaux abonnés, la tarification des nouveaux services ou de services existants avec divers niveaux de qualité ainsi que sur les conséquences financières, économiques et sociales de divers scénarios envisageables.

On notera enfin que cette réforme tarifaire doit être resituée dans le cadre d'un débat plus large concernant le contrôle, la gestion et le développement des services de télécommunication. Ceux-ci nécessiteront un aménagement des responsabilités, et peut-être des structures, afin d'introduire plus de souplesse et une meilleure adaptation de l'offre aux évolutions d'une demande de plus en plus diversifiée et exigeante.

Annexe 1 : la nouvelle politique annoncée en 1981

Extraits d'une allocution du ministre des Ptt : « Les axes de développement des télécommunications en France : La refonte et le réajustement des tarifs du téléphone. » (Conférence de presse de M. L. Mexandeau le 26 novembre 1981).

Cette nouvelle politique tarifaire s'oriente autour de quatre thèmes majeurs :
donner aux abonnés les moyens de maîtriser leur consommation téléphonique ;
permettre à tous ceux qui le souhaitent d'accéder à l'équipement téléphonique ;
favoriser l'utilisation optimale des moyens de télécommunications ;
accompagner le mouvement de décentralisation.

1^{er} thème : donner aux abonnés les moyens de maîtriser leur consommation téléphonique...

(N'est pas traité dans cet article).

2^{ème} thème : permettre à tous les Français d'accéder à l'équipement téléphonique

L'équipement téléphonique reste aujourd'hui très inégalement distribué : alors que tous les ménages de cadres et professions libérales sont équipés du téléphone, les ménages ouvriers ne le sont que dans la proportion d'un sur deux. Et c'est précisément des classes populaires qu'émane l'essentiel (près des deux tiers) de la demande de raccordement, demande qui reste extrêmement soutenue (...). Il faut aussi faire évoluer les tarifs, de telle sorte qu'ils ne constituent pas une barrière pour l'accès à ce qui est maintenant ressenti par tous les français comme un service de première nécessité aussi indispensable que l'eau, l'électricité ou le gaz. Or, on constate que ce sont les charges fixes (frais forfaitaires d'accès au réseau, redevance d'abonnement) qui pèsent le plus lourd dans les petits budgets. Pour remédier à cet état de chose, les mesures suivantes sont étudiées :

les frais forfaitaires d'accès au réseau, actuellement fixés à 400 F, pourraient être progressivement diminués pour ne représenter, à terme, que le seul montant des frais d'ouverture du dossier, soit environ 150 F ;

les redevances d'abonnement seraient différenciées selon l'usage de la ligne, professionnel ou résidentiel, comme le font d'ailleurs la plupart des pays développés et notamment en Europe : l'Italie, la Grande-Bretagne et l'Espagne ;

Des mécanismes de solidarité nationale devraient enfin être mis en place pour réduire, voire supprimer les frais fixes pour les plus démunis et notamment pour les handicapés (...).

3^{ème} thème : favoriser l'utilisation optimale des moyens de télécommunications

Notre pays dispose aujourd'hui d'un réseau de télécommunications dense, fiable, dont la qualité de service peut être comparée à celle des grands pays voisins. Il est essentiel de réunir les conditions pour que les entreprises comme les particuliers fassent des moyens ainsi mis à leur disposition une utilisation, à la fois large et rationnelle, sans restriction ni gaspillage. Cet objectif se justifie, non seulement par la nécessité de tirer la meilleure rentabilité des équipements collectifs, mais aussi par l'impact que le bon usage des moyens de télécommunications peut avoir sur la consommation d'énergie. (...).

Il faut aussi mettre en place une tarification incitative qui encourage à l'utilisation optimale des moyens existants. Des études ont donc été effectuées, qui me permettent de proposer la mise en place d'une modulation horaire des tarifs pour favoriser la saine répartition du trafic au cours de la journée et développer le trafic pendant les heures creuses.

La concentration des appels sur les heures de pointe a, pour les télécommunications, comme d'ailleurs pour tous les services publics confrontés à des problèmes analogues, la double conséquence de saturer le réseau dont l'efficacité diminue alors très sensiblement, et d'obliger à un surdimensionnement des équipements de transmission.

A l'heure actuelle, compte tenu des moyens techniques en service, la seule modulation possible est, je le rappelle, une réduction de 50 % actuellement appliquée aux heures de nuit et aux jours fériés. Il me paraît indispensable d'engager, dès maintenant, les modifications techniques nécessaires pour enrichir et diversifier ces possibilités de modulation afin d'aboutir, fin 1983 au plus tard, à un tarif qui comporte quatre niveaux correspondant respectivement à la pointe de trafic du matin, au reste de la journée, à la soirée et à la nuit.

Vous savez que la première mesure de ce plan et la seule dans l'immédiat, qui sera appliquée à compter du 15 décembre, consiste à avancer le tarif réduit à 19 h 30 au lieu de 20 h, les jours ouvrables et à 14 h le samedi. Par ailleurs, à la même date du 15 décembre, le tarif des communications échangées pendant la nuit les jours ouvrables, les dimanches et jours fériés avec tous les pays de la Communauté économique européenne, sera réduit de un tiers.

J'ai demandé, d'autre part, de préparer l'introduction de la taxation des communications locales en fonction de leur durée. Il n'est en effet pas normal, ni sur le plan de l'équité, ni sur celui du bon fonctionnement du réseau de télécommunications, que les communications locales

soient taxées à une taxe de base, soit aujourd'hui 50 centimes quelle que soit leur durée, c'est-à-dire sans aucune relation avec l'usage effectif du réseau. Qu'il s'agisse d'ordinateurs qui peuvent s'interconnecter pendant 24 heures ou plus, pour 50 centimes, ou de conversations particulièrement longues, il ne me paraît pas justifié d'accorder une telle prime qui bénéficie surtout aux abonnés des grandes métropoles.

De fait, tous les grands pays européens (et hors d'Europe, le Japon et les Etats-Unis) ont introduit ou s'approprient à introduire la taxation des communications locales à la durée, conformément d'ailleurs aux recommandations de la Conférence européenne des Postes et télécommunications.

Cette politique nouvelle me paraît devoir être conduite en deux étapes :

elle sera appliquée d'abord aux cabines publiques, qui sont trop souvent encombrées par des communications locales anormalement longues et pour laquelle je propose, conformément d'ailleurs à la demande réitérée des associations d'usagers, d'appliquer une taxe de base toutes les trois minutes, dès 1982 pour les cabines de la région parisienne et ultérieurement pour toutes les cabines des plus grandes villes,

puis, au fur et à mesure des possibilités techniques, les communications téléphoniques locales de longue durée seront taxées à une cadence qui reste à déterminer mais qui ne devrait pas, au moins dans une première étape, être ni inférieure à dix minutes, ni supérieure à trente minutes. Bien entendu cette mesure, non encore arrêtée, fera l'objet d'une concertation préalable avec les représentants des usagers.

4ème thème : accompagner le mouvement de décentralisation

Je propose en outre, s'agissant de la tarification du téléphone, que nous nous fixions dès maintenant pour double objectif :

de diminuer progressivement le poids du facteur « distance » dans la taxation des communications, pour aboutir, à la fin de la décennie, à une réduction importante du coût relatif des communications interurbaines ;

de revoir la tarification des communications de voisinage pour tenir compte des réalités sociales, économiques et démographiques, et remédier aux défauts du découpage actuel des circonscriptions de taxe, souvent et justement relevées par les élus locaux, les représentants des chambres consulaires et les associations d'usagers (...).

La hausse du téléphone représente — pour plus de la moitié — un impôt déguisé

La hausse du téléphone de 10,5 centimes intervenue au 1^{er} août dernier est-elle un impôt déguisé ? M. François-Poncet, sénateur (gauche démocratique) du Lot-et-Garonne, l'affirme et saisit le Conseil d'Etat pour illégalité (un impôt devant être voté par le Parlement). Pour M. Mexandeau, ministre délégué chargé des PTT, il s'agit d'« un effort exceptionnel destiné à la modernisation du pays. Les sommes récoltées serviront aux industries de pointe ». Qui a raison ?

Cette hausse, on le sait, a été bel et bien décidée par l'Elysée, contre l'avis des PTT, pour combler un déficit budgétaire général en 1984, sous-évalué en début d'année et qui glissait vers les 150 milliards de francs. Les PTT devaient orienter

liards contre 3,5 milliards environ), mais en sens inverse une ponction accrue sur les CCP (5,5 milliards de manque à gagner par la poste contre 1 milliard cette année).

Les crédits destinés aux industries de pointe se répartissent en 3,263 milliards pour le CNES (espace), l'Agence pour l'informatique, l'INRIA et le CESIA (informatique), et en 3,811 milliards pour l'informatique, la bureautique et les composants (dont 1,7 milliard qui sera la part des PTT aux dotations au capital des groupes nationalisés).

Tous calculs faits, les 8,3 milliards de recettes supplémentaires se distribuent donc ainsi en 4,5 milliards qui vont vers l'Etat et 3,7 milliards qui restent aux PTT pour les industries de pointe. En l'absence d'information sur la destination

LES CHARGES QUE L'ETAT FAIT SUPPORTER AUX PTT

	1984	1985	Différence	Destination
Fonds de réserve	2,1	2,2	0,1	Budget de l'Etat
Financement de la filière électronique	3,5	7,2	3,7	Entreprises de pointe
Insuffisante rémunération des CCP	1	5,5	4,5	Budget de l'Etat
Total	6,6	14,9	8,3	

les recettes supplémentaires nées de cette hausse entre le 1^{er} août et la fin 1984 vers l'Etat. Or, le Conseil d'Etat étant désormais saisi, toute acrobatie est interdite et il est plus que probable que les PTT vont conserver cette somme pour combler les déficits de certaines firmes de l'électronique (la CGCT notamment). Contrairement aux souhaits de l'Elysée, la hausse de 10,5 centimes sera donc destinée à la modernisation des industries électroniques en 1984.

Qu'en sera-t-il en 1985 ? Selon le projet de budget pour l'an prochain, l'Etat va « puiser » dans le budget dit « annexe » des PTT pour un total de 14,9 milliards de francs contre 6,6 milliards en 1984 (*le Monde* du 13 septembre). Une « ponction » qui est d'abord directe : au travers du fonds de réserve doté de 2,2 milliards de francs et au travers de la non-rémunération par le Trésor des fonds des comptes chèques postaux (CCP), ce qui représente une somme de 5,5 milliards de francs que l'Etat ne verse pas à la poste. Ensuite, indirecte, par la mise à la charge de la direction générale des télécommunications des 7,2 milliards prévus pour le financement des industries électroniques et spatiales (*voir tableau*). La différence entre les deux années, soit 8,3 milliards (14,9 - 6,6) correspond bien *grosso modo* aux recettes supplémentaires attendues de la hausse de 10,5 centimes en 1985.

Côté dépenses, on observe une stagnation du fonds de réserve (2,2 milliards contre 2,1), soit en fait une légère régression en francs constants, un doublement du crédit de la filière électronique (7,2 mil-

exacte des fonds versées à l'Etat, on peut conclure que moins de la moitié des recettes provenant de la hausse ira « à la modernisation du pays », ce qui contredit les affirmations de M. Mexandeau. L'usager du téléphone sera bel et bien « imposé » de quelque 5 ou 6 centimes par communication l'an prochain.

Cet impôt PTT n'est, au demeurant, pas un procédé inédit. Les fonds des CCP n'ont jamais été rémunérés correctement par le Trésor, et ce sous aucun septennat. L'opposition devrait s'en souvenir. L'inquiétant est toutefois l'ampleur de la ponction qui servira à alimenter le budget général en 1985 : 7,7 milliards contre 3,1 milliards l'an passé. Les PTT ne devraient certes pas en souffrir dans leurs investissements. L'an prochain, l'administration prévoit un résultat d'exploitation positif de 7,7 milliards de francs. Si les gains de productivité assurent une augmentation de 2 % des recettes en volume, il ne sera pas nécessaire d'augmenter les tarifs du téléphone. Bref, l'« opération hausse » apparaît « blanche », pour le ministère des PTT.

Mais il y a une condition : que les Français téléphonent autant demain qu'hier... comme ils roulent autant quel que soit le prix de l'essence. S'ils réduisent leurs communications, alors, les critiques contre un monopole des PTT « inefficace » car « étatique » gagneront en légitimité. La « dérégulation » des PTT fera de nouveaux adeptes. Alors, la hausse se retournera contre elle-même : trop d'impôt téléphone aura tué l'impôt téléphone.

ÉRIC LE BOUCHER.

Annexe 3 : quelques indications sur les tarifs

Raccordement et abonnement

La taxe de raccordement, dont le montant avait dépassé 2 000 F actuels vers 1977 a fortement baissé : 400 F depuis avril 1981. Elle s'est ainsi rapprochée de la taxe de transfert, elle-même variable de 150 F à 300 F.

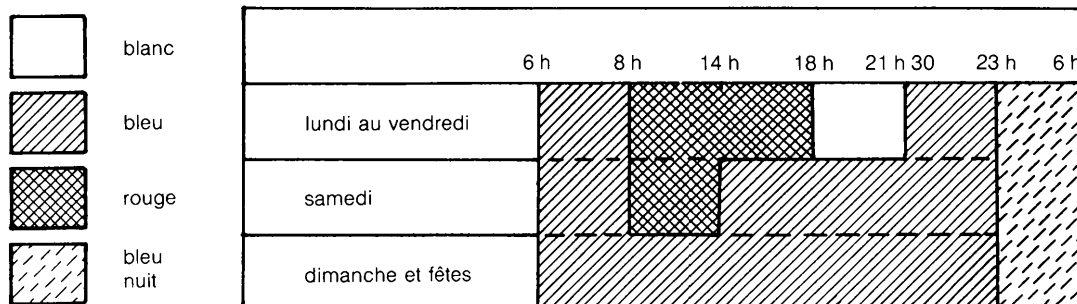
Les tarifs d'abonnement sont stables depuis plusieurs années en francs courants : 47 F par mois à « Paris » (circonscription plus large que la ville de Paris et comptant plus de 2 millions d'abonnés, 40 F par mois en banlieue parisienne et dans les villes de plus de 50 000 habitants et 35 F par mois (autres localisations).

La location et l'entretien du poste ainsi que l'annuaire sont inclus dans l'abonnement.

Trafic

La tarification est fondée sur la taxe de base qui est passée de 0,50 F en 1979 à 0,60 F en avril 1983 et a subi deux hausses en avril et août 1984, la portant à 0,75 F.

Le prix d'une communication interne à chacune des 470 circonscriptions est égal à la valeur de la taxe de base quelle que soit sa durée, sauf pour la période rouge (une taxe par 20 mn). Pour les autres communications, le prix dépend de la taxe de base, du moment, de la durée et de la distance. Le tarif « plein » est, depuis plusieurs années d'une taxe de base toutes les 12 secondes au-delà de 100 km avec les réductions suivantes : jusqu'en 1984, demi-tarif de 20 h à 8 h ainsi que le dimanche et les jours de fête légale, et depuis 1984, quatre niveaux de tarifs avec les réductions suivantes : rouge (tarif plein), blanc (– 30 %), bleu (– 50 %), bleu nuit (– 65 %).



Pour les communications internationales les tarifs sont très variés : **Pays de la Cée** : une taxe de base toutes les 10 secondes (toutes les 11 secondes en 1981), avec des tarifs réduits (15 s) après 21 h 30 ; **Etats-Unis et Canada** : une taxe de base toutes les 3,5 secondes (toutes les 2,5 s en 1981) avec des tarifs réduits (5,3 s) après 22 h.

Quelques évolutions intervenues de 1978 à 1984

Le tableau ci-après indique le prix en francs courants d'une communication de quatre minutes pour quelques types de relations importantes, au début de 1978 et au début de 1984 (communications obtenues par voie entièrement automatique). L'évolution, en pourcentage, a été calculée en francs constants en utilisant comme déflateur l'indice de prix du Pib (1,87 pour ces six années).

Tableau 5 : les prix du téléphone de 1978 à 1984

	Prix en francs courants Début 1978	Prix en francs courants Début 1984	Evolution en % en francs constants
1) Communication locale (taxe de base)	0,42	0,60	– 24
2) Communication longue distance			
a) de 100 à 200 km			
· jour de semaine	6,7	12	– 4
· samedi après-midi	6,7	6	– 52
· nuit et dimanche	3,4	6	– 6
b) plus de 200 km			
· jour de semaine	8,4	12	– 24
· samedi après-midi	8,4	6	– 62
· nuit et dimanche	4,2	6	– 24
3) Communication internationale			
a) Pays de la Cée			
· « proches » (1) jour	8,8	13,2	– 20
· nuit et dimanche (2)	8,8	9	– 45
· intermédiaires jour	10,9	13,2	– 35
· nuit et dimanche (3)	10,9	9	– 66
· « loin » (4) jour	14,7	13,2	– 52
· « loin » (4) nuit et dimanche	14,7	9	– 66
b) Amérique du Nord			
· jour	53,3	57,6	– 42
· nuit et dimanche (Etats-Unis)	53,3	48	– 52
· nuit et dimanche (Canada)	40,3	48	– 36

(1) Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas, Suisse, Rfa (zone 1)

(2) sauf Belgique pour lequel existait un tarif de nuit en 1978

(3) Rfa (zone 2), Italie (zone 1), Espagne (zone 1)

(4) Italie (zone 2), Danemark, Grèce, Espagne (zone 2), Portugal.

Les effets de la réforme de 1984

Le tableau ci-après indique le prix en francs courants d'une communication de 4 minutes pour les principales relations :

Tableau 6 : les hausses de prix de 1984

	Prix en francs 1984		Evolution en %
	Mars	Octobre	
Communication locale	0,6	0,75	+ 25 %
Communication longue distance (plus de 100 km)			
Jour de semaine (8 h - 18 h)	12	15	+ 25 %
Soirée, 18 h - 19 h 30	12	10,5	- 12 %
Soirée, 19 h 30 - 21 h 30	6	10,5	+ 75 %
Dimanche et fêtes, samedi après 14 h et en semaine 6 - 8 h et 21 h 30 - 23h	6	7,5	+ 25 %
Nuit (23 h à 6 h)	6	5,3	- 12 %
Communications internationales			
Pays de la Cée :			
jour	13,2	18	+ 36 %
nuit et dimanche	9	12	+ 33 %
Etats-Unis et Canada :			
jour	57,6	51,7	- 10 %
nuit et dimanche	48	34,5	- 28 %

Annexe 4 : l'évolution des tarifs aux États-Unis de 1977 à 1985

Sources : Bureau of Labor statistics cités par :
International Herald Tribune 21 mai 1985.

