



COMMUNICATION DU 10 FÉVRIER 2021 (📄)

Mme Célia de Lavergne, rapporteure

POUR UN SERVICE UNIVERSEL QUI PORTE SON NOM, EFFECTIF SUR TOUS LES TERRITOIRES

La création d'un groupe de travail sur le service universel des communications électroniques est une première réponse de la représentation nationale à la colère montante issue des territoires, en particulier hyper-ruraux, qui subissent depuis des années la dégradation de l'entretien et de la maintenance du réseau historique sur cuivre.

Les carences du service universel, qui est une garantie de raccordement et de service téléphonique sur tout le territoire, sont relayées de toutes parts, tant par les associations d'élus, les collectifs d'utilisateurs ou la médiatrice des communications électroniques, que par le régulateur, l'Arcep, qui a dû mettre en demeure le prestataire en 2018 pour les voir temporairement résorbées.

Ces carences constituent un triple problème, menaçant la sécurité des personnes, en particulier celles qui sont dépendantes du réseau pour alerter en cas de danger, telles que les personnes âgées privées de télésurveillance ; minant le lien social en accentuant l'isolement ; et mettant à mal la promesse républicaine d'un égal accès de tous aux services publics et à la vie économique du pays.

Depuis 2002, le service universel est encadré par la loi et opéré par la société Orange dans le cadre de désignations triennales effectuées par l'État. Ce dispositif a montré de très nombreuses failles. Il repose sur des indicateurs de service nationaux, qui, par construction, délaissent une partie des usagers, totalement démunis. Il occulte les différences entre les territoires, dont certains sont très mal connectés. Enfin, il incite insuffisamment son prestataire à entretenir et investir dans son réseau.

Par ailleurs, fin 2020, le Parlement a adopté la loi DDADUE, qui adapte le service universel aux capacités technologiques qui sont les nôtres. Il a pris acte des évolutions importantes dans le déploiement de réseaux plus rapides pour instaurer un service universel plus ambitieux, qui conjugue communications vocales et accès à l'internet de haut débit.

Cette avancée majeure pour nos concitoyens sera permise par la transition du réseau cuivre vers la fibre, qui est nécessaire et positive pour tous nos territoires. Mais, si la fibre pour tous est annoncée pour 2025, elle ne doit pas cacher le besoin crucial que nos territoires les plus isolés auront encore vis-à-vis de la technologie du cuivre jusqu'à 2030 et sans doute plus loin encore. Elle ne doit pas occulter l'existence de technologies alternatives, parfois injustement décriées, qui peuvent remplir ce service.

Dans ce cadre, sur la base de nombreuses auditions menées entre le 20 janvier et le 10 février 2021, votre rapporteure s'est attachée à proposer des pistes pragmatiques pour traiter les « oubliés du téléphone fixe », en rendant possible tant une réponse de qualité et immédiate que la transition vers des avancées technologiques qui impliquent une meilleure connexion pour nos territoires.

Le [service universel des communications électroniques](#) (SU), établi au niveau européen lors de la libéralisation du secteur ⁽¹⁾, doit permettre à chaque État membre de garantir à tout résident l'accès à un ensemble de services considérés, à l'aune de leur utilisation par la majorité de la population, comme nécessaires afin de participer à la vie économique et sociale du pays.

La dernière période triennale de [désignation au titre du service universel](#) a pris fin le 3 décembre 2020 ⁽²⁾. Sous ce régime, le SU se concrétisait par une obligation de raccordement téléphonique incombant au prestataire – la société Orange – au tarif unique de 55 euros, sans considération du coût économique du raccordement, ainsi que par une offre d'abonnement de téléphonie fixe à 17,96 euros par mois ⁽³⁾ (hors forfait de communications), ouvrant droit à un débit internet dit « suffisant » de 56 kb/s. Le prestataire est compensé *via* un fonds alimenté par les autres opérateurs, les sommes étant [fixées par le régulateur](#) selon des [règles transparentes](#).

1. QUEL RÉGIME POUR LE SERVICE UNIVERSEL D'ICI À 2025 ?

La fin de cette période, coïncidant avec l'adoption de la loi DDADUE, ouvre une période de transition à double titre.

Le SU de demain devra, du fait de [l'extension décidée par le législateur](#), comprendre, outre la prestation de *communications vocales en position déterminée*, une prestation permettant un *accès adéquat à l'internet haut débit*. Le débit minimal de la prestation internet est défini par les États membres ⁽⁴⁾, mais doit impérativement permettre « d'assurer la participation à la vie sociale et économique » et de prendre en charge un ensemble de services énumérés ⁽⁵⁾.

Le service universel est pensé pour évoluer au rythme des avancées technologiques, le niveau des prestations devant suivre les capacités des technologies du moment ⁽⁶⁾. C'est pourquoi **un « bon haut débit » de 8 Mb/s devra être visé**

dans le premier service universel du haut débit, avec, à terme, un objectif de « très haut débit » de 30 Mb/s. Le contrôle des débits effectifs doit être exercé par le régulateur.

DISSOCIER LES PRESTATIONS DANS LA PÉRIODE TRANSITOIRE

La société Orange est propriétaire du réseau téléphonique commuté (RTC) sur cuivre, seul à même d'assurer encore pour quelques années la composante communications vocales, et possède à ce titre des responsabilités inhérentes dont il ne peut s'affranchir.

Ainsi, afin d'y répondre et de prévenir les difficultés qui ont caractérisé à ce jour les prestations du SU, il est proposé, pour la période transitoire, de dissocier les deux paquets de prestations : téléphonie fixe d'un côté, haut débit internet de l'autre, en procédant rapidement à la désignation d'un opérateur pour le service de téléphonie fixe.

Pour cette raison, **les paquets téléphonie fixe et accès à l'internet haut débit doivent donner lieu à deux procédures d'attribution distinctes**, d'ici à 2025, date à laquelle ils pourront être traités conjointement.

LANCER RAPIDEMENT UNE PROCÉDURE DE DÉSIGNATION SUR 5 ANS POUR LA TÉLÉPHONIE FIXE

À l'heure actuelle, la direction générale des entreprises renouvelle tous les trois ans la prestation de service universel avec une ouverture à concurrence sur [appel d'offres](#) qui remplit les obligations posées par le droit européen.

Afin de donner davantage de visibilité aux acteurs qui se verraient attribuer une prestation de SU, de viabiliser ses investissements au titre de cette prestation et de permettre au contrôle du régulateur de trouver une meilleure effectivité, **un échelonnement plus long des concessions** est préférable ⁽⁷⁾. Cet échelonnement doit trouver un agencement favorable avec les échéances du plan [France très haut débit](#).

(1) Conséquence des dispositions de l'Acte unique européen. L'ouverture à la concurrence en France devient effective avec la [loi n° 96-659 du 26 juillet 1996](#).

(2) Cette période était la dernière à être régie par la [directive 2002/22/CE du 7 mars 2002](#), modifiée depuis, dont le régime a été remplacé par la [directive \(UE\) 2018/1972 du 11 décembre 2018](#), que le législateur a récemment transposée dans la [loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020, dite DDADUE](#).

(3) 32 000 foyers justifiant de conditions particulières bénéficiant de la réduction sociale téléphonique, qui ramène l'abonnement à 6,54 euros par mois.

(4) Directive (UE) 2018/1972 suscitée, considérant n° 230.

(5) Directive (UE) 2018/1972 suscitée, art. 84 et annexe IV.

(6) Directive (UE) 2018/1972 suscitée, considérant n° 210.

(7) Tout en restant compatible avec les obligations du droit de la concurrence et l'exigence de remise en concurrence régulière, cf. art. 18.2 de la [directive 2014/23/UE](#).

L'urgence actuelle est de répondre aux besoins ressentis et exprimés sur le terrain et de sécuriser les populations tributaires du cuivre. En effet, des craintes légitimes se ressentent du fait de la transition vers la fibre et de l'incertitude qui pèse sur les intentions de la société Orange pour l'extinction du réseau cuivre. Dès lors, il faut, dès la publication des décrets d'application de la loi DDADUE, **ouvrir une nouvelle procédure de désignation du prestataire pour le seul paquet de téléphonie fixe, pour une durée comprise entre cinq et dix ans**, étant entendu que l'obligation d'un paquet internet sera également remplie dans une procédure séparée et décalée.

ORGANISER UNE PROCÉDURE TERRITORIALISÉE POUR L'INTERNET

Il est en effet aujourd'hui prématuré de s'inscrire de plain-pied dans un service universel territorialisé pour toutes les prestations, alors que le réseau cuivré est un réseau national propriété de la société Orange, qui concerne encore quelque 24,7 millions d'utilisateurs finals et dont nous sommes encore très dépendants.

En revanche, l'année qui vient constitue un intervalle opportun pour la préparation de la procédure de conventionnement territorialisée du paquet de service universel internet haut débit. Cette démarche doit prendre en compte l'état de déploiement des réseaux sur fibre, afin de **déterminer les zones pour lesquelles ni le marché, ni d'autres mécanismes d'intervention publique ne sont susceptibles d'offrir ces services aux utilisateurs finals** ⁽¹⁾.

En effet, certains territoires, notamment les zones très denses (ZTD), caractérisés par une forte concentration de la population, présentent de ce fait un profil de rentabilité élevée qui y garantit une concurrence de plusieurs opérateurs dans le déploiement et l'exploitation des réseaux de fibre. Il est probable que le marché y offrira aux utilisateurs finals un service abordable d'accès à l'internet haut débit sans nécessité d'y conclure une convention de service universel.

Les travaux nécessaires à l'élaboration d'un SU territorialisé étant cependant susceptibles de prendre 18 à 24 mois, il est proposé de **préparer dès aujourd'hui les modalités du service**

universel du haut débit, dans les parties du territoire national concernées, pour assurer son opérationnalité au plus tard au 1^{er} janvier 2023. Il pourrait prendre la forme de conventionnements territorialisés avec les opérateurs, mais pourrait aussi reposer sur un mécanisme proche du « droit au compte » dans le secteur bancaire, qui permet à la Banque de France de désigner une banque commerciale chargée de l'ouverture d'un compte bancaire pour un particulier qui, sans cela, ne se verrait pas ouvrir cette possibilité.

Cette élaboration doit s'accompagner d'une réflexion sur le calcul des prix des prestations de ce paquet et des compensations des opérateurs, qui doivent, en dépit du caractère territorialisé de la démarche et des différences entre les marchés locaux, être similaires dans les diverses concessions qui seront conclues.

Le fait de confier au même prestataire les prestations raccordement et service téléphonique du paquet téléphonie fixe a induit une confusion sur ses obligations et ses manquements. L'extension du SU à l'internet haut débit ainsi que sa territorialisation doivent fournir l'occasion de **séparer ces deux prestations.**

S'ADAPTER À LA TRANSITION TECHNOLOGIQUE

Le déploiement des réseaux de fibre optique constitue une occasion de mieux connecter nos territoires et de résorber ainsi la fracture numérique qui continue de marquer notre pays. Le SU doit être un moteur de ce changement et non un frein. À cette fin, il est nécessaire, dans le cadre du SU, **d'inciter à réaliser tout nouveau raccordement au réseau de fibre optique.**

L'ancien dispositif prévoyait une obligation de raccorder au moins 99 % des usagers du SU aux technologies filaires (cuivre ou fibre). Seul le reliquat pouvait être raccordé aux technologies sans fil (radio, satellite). Le nouveau régime prend acte des évolutions dans les technologies sans fil et n'impose plus de limitation quant aux moyens techniques utilisés pour le raccordement ⁽²⁾.

Car il est vrai que les technologies alternatives ont connu des avancées considérables qui devraient se poursuivre dans les années à venir, de nouveaux satellites étant mis en service

(1) Condition préalable à l'établissement de dispositifs de SU dans le nouveau régime : directive (UE) 2018/1972 suscitée, considérant n° 230.

(2) Directive (UE) 2018/1972 suscitée, considérant n° 214.

et la couverture mobile du territoire étant appelée à continuer de se renforcer.

Si le raccordement à la fibre doit continuer d'être préféré en règle générale, certaines situations transitoires ou complexes justifient d'opter en dialogue avec l'utilisateur pour des solutions non filaires, notamment lorsque le coût économique d'un raccordement filaire n'est pas raisonnable. Par ailleurs, les améliorations des solutions alternatives **peuvent rendre acceptable de proposer, au moins durant la période que prend une action plus structurelle, le recours à l'installation d'un boîtier 4G ou d'une antenne satellitaire.** ■

2. RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES USAGERS

Un sentiment d'abandon caractérise le vécu des usagers du SU sur certains territoires, dont la faible densité de population et les distances importantes signifient pour les opérateurs une faible rentabilité. Les stratégies d'entreprise visant à concentrer les moyens sur les zones rentables au détriment des zones à perte sont antithétiques de la logique du SU, pour laquelle l'entreprise titulaire est compensée.

Cette carence du marché justifie de prendre des mesures pour permettre de renforcer d'une part les actions de prévention des difficultés, et d'autre part de diversifier les moyens pour la connaissance, le suivi, l'évaluation, le contrôle et la sanction des manquements.

CRÉER DES INDICATEURS PLEINEMENT UNIVERSELS

Le SU ne constitue une garantie effective pour les résidents que dans la mesure où le prestataire qui en est chargé prend au sérieux ses obligations, sans chercher à optimiser son rendement en délaissant des zones où le coût du SU lui revient trop cher. À cette fin, le [cahier des charges qui encadre la prestation](#) prévoit une obligation, à la charge de l'attributaire, de [publication d'indicateurs](#) dont le régulateur, l'utilisateur et le citoyen peuvent se saisir afin d'évaluer la performance du prestataire.

Les retours du terrain révèlent trois déficiences principales des indicateurs actuels, qui doivent évoluer :

– ils se mesurent à l'échelle nationale, et reflètent de ce fait des moyennes globales qui abstraient et voilent des disparités territoriales

extrêmement fortes. C'est pourquoi **il est nécessaire que ces indicateurs soient réorganisés de façon à refléter les résultats obtenus par département**. Ils doivent également être ventilés de manière à refléter, au sein de chaque département, la différence entre les situations urbaines et les situations rurales ;

– ils sont renseignés par le prestataire du service universel lui-même, sans que le régulateur ne soit équipé d'une façon qui en rende crédible un examen circonstancié et contradictoire. Il est nécessaire de **doter le régulateur d'équipes expressément consacrées au renseignement et à l'analyse des indicateurs départementaux**. La dotation en moyens financiers et humains de l'Arcep devra être augmentée ;

– ils reflètent *ce qui se passe dans la grande majorité des cas*, ce qui n'est pas satisfaisant pour le SU, dans la mesure où celui-ci constitue une garantie apportée, à titre individuel, à chaque foyer. L'obligation qui incombe à l'État d'assurer un service *universel* ne peut être considérée comme remplie du moment que certains des cas qui en justifient l'existence continuent de poser problème. Ces cas, si rares soient-ils, traduisent des situations de vie intolérables.

Afin de mieux rendre compte, auprès du régulateur, de ces situations, **de nouveaux indicateurs inversés devront être pensés sur le modèle suivant** : « *délai moyen entre la première demande et la résolution de cette demande pour les 1, 2 et 5 % des instances de raccordement ou réparations les plus longues* ». **Ces indicateurs seront complétés par une obligation de traiter tous les usagers, développée plus bas.**

PALLIER L'ASYMÉTRIE D'INFORMATION ET DE MOYENS ENTRE L'OPÉRATEUR ET LES USAGERS

Les usagers du SU éprouvent de grandes difficultés à faire entendre leurs doléances. Lorsqu'il n'existe aucune relation contractuelle préexistante, comme dans le cas d'une demande de raccordement, il n'est pas possible d'intenter une action contractuelle. Les usagers relaient fréquemment leur consternation devant la lenteur ou l'inexistence des réponses apportées.

À l'heure actuelle, nombre de clients de l'opérateur Orange ignorent qu'ils sont des usagers du SU. Le respect de leurs droits doit **faire l'objet d'une campagne d'information** afin que les garanties qu'il propose soit mieux appropriées par les utilisateurs des télécoms. Les

organisations de représentants des consommateurs peuvent être associées à des démarches de formation, et **des correspondants désignés dans les maisons France Services**, avec pour mission d'accompagner les usagers dans leurs procédures.

En dernier recours, la [médiation des communications électroniques](#), qui a pour mission de régler ces litiges, pâtit d'un manque de moyens. Il est nécessaire d'en **renforcer la position en la dotant d'effectifs plus fournis et en anticipant son intervention dans les litiges**. La réduction des étapes intermédiaires que doivent parcourir les consommateurs avant de pouvoir la saisir constitue un souhait partagé.

D'autres outils de remontée des difficultés doivent également être améliorés, afin notamment de perfectionner la connaissance et les interventions de l'Arcep. C'est le cas notamment de la plateforme [« J'alerte l'Arcep »](#), **dont il est possible de renforcer la crédibilité par le passage en données ouvertes**, sous réserve des obligations liées à la protection des données et de la vie privée. Une telle évolution favoriserait un gain de transparence en matière de traitement des incidents et des réparations. La publicité de ces données conférerait également une meilleure légitimité aux indicateurs, qui paraissent parfois en décalage avec les réalités rapportées.

CRÉER DES OBLIGATIONS DE RÉPARATION ET DE RACCORDEMENT ASSORTIES DE SANCTIONS

Le prestataire du SU est insuffisamment incité à remplir ses obligations avec sérieux. Les prestations demandées sont parfois lourdes et onéreuses, et un système de sanction est requis afin de s'assurer que le prestataire remplit bien la fonction pour laquelle il est compensé. L'historique récent des interventions du régulateur l'illustre. L'[enquête administrative ouverte en 2014](#) et la [mise en demeure prononcée en 2018](#) n'ont cependant pas eu l'impact structurel requis.

L'Arcep est dotée de la capacité de sanctionner les manquements des exploitants de réseau et des gestionnaires d'infrastructures d'accueil. En particulier, [elle est habilitée](#) à sanctionner le non-respect par l'affectataire du SU de ses obligations à ce titre, lorsqu'il ne s'est pas conformé à une mise en demeure, pouvant prononcer une sanction pécuniaire proportionnée ne pouvant excéder 5 % du chiffre d'affaires.

Toutefois, le respect de ces obligations est mesuré par le biais des indicateurs dont les carences ont été établies plus haut.

Les obligations de service doivent être liées à des éléments factuels individuels, et non uniquement à des indicateurs tributaires d'un travail ultérieur de compilation, de rapportage et d'interprétation. Pour rendre effective la garantie proposée par le service universel, il est nécessaire de **créer une obligation contraignante de raccordement et de réparation pesant sur le titulaire**.

Cette obligation pourrait reposer sur le principe de la continuité de la connexion aux communications électroniques. **Un instrument coercitif, prévu dans l'arrêté de désignation, serait mis en place, visant à pénaliser, en-dehors de situations exceptionnelles, les retards excessifs pris par l'opérateur**. Il faut aller plus loin que les [engagements contractuels d'Orange](#) vis-à-vis de ses clients, tels que dans la précédente convention.

Pour ce qui concerne le raccordement, l'arrêté devra **prévoir des pénalités croissantes en fonction du temps de réponse**, avec comme principe une obligation, pour tout raccordement effectué sur une ligne à construire, de l'effectuer au sein d'un délai de quatre mois à compter de la demande, et pour tout raccordement sur une ligne existante, au sein de deux mois. Pour ce qui concerne le service, il faut prévoir des pénalités au prorata des jours d'interruption du service, qui pourraient s'aggraver au bout d'un mois d'interruption. Pour en optimiser le caractère dissuasif, ces deux séries d'indicateurs feront l'objet d'indicateurs spécifiques.

COMPENSER LE SURCÔÛT NÉ DE CETTE OBLIGATION

Ce traitement renforcé et accéléré des difficultés rencontrées sur le réseau nécessite une hausse du financement du SU, afin de continuer de compenser l'opérateur qui en est chargé à la hauteur de ses obligations. **Elle doit reposer sur une augmentation du fonds de compensation**, qui représentent aujourd'hui environ 5 M€ annuels, dont seuls 700 000 euros pour la composante géographique.

Le renforcement des indicateurs devrait permettre à l'opérateur et au régulateur d'évaluer de façon plus précise le coût d'une prestation avec une qualité de service revue à la hausse. Les

crédits du fonds de compensation ⁽¹⁾ apparaissent comme le levier de financement le plus approprié de cet effort, dans l'état actuel des connaissances.

MIEUX CONNAÎTRE LE RÉSEAU

L'infrastructure sous-jacente aux réseaux de télécoms, qui est souvent la même pour la boucle locale cuivre (BLC), qui appartient en intégralité à la société Orange, et pour la boucle locale optique mutualisée (BLOM), est méconnue des pouvoirs publics. Cette situation inhabituelle, qui ne se retrouve pas dans d'autres secteurs ni dans d'autres pays, a donné lieu à des difficultés d'organisation du secteur, reflétées dans les débats récurrents sur le tarif du dégroupage, par le biais duquel les opérateurs concurrents s'acquittent envers la société Orange d'un droit pour l'utilisation du réseau.

Le caractère privé du réseau ne justifie pas la méconnaissance par les pouvoirs publics d'une infrastructure sensible et essentielle à la continuité de la vie de la nation. Afin d'assurer notamment une visibilité par le régulateur sur les moyens mis en œuvre par le prestataire pour entretenir son réseau, celui-ci est, en principe, tenu de lui remettre, à l'expiration d'une période de désignation, un rapport « présentant un état des lieux détaillé de son réseau fixe », doté d'une analyse à l'échelle du département de son état.

Ce rapport, auquel n'a pas eu accès votre rapporteure, ne semble pas, aux dires des personnes auditionnées, contenir d'informations utiles. Il répond pourtant à une attente légitime. **C'est pourquoi il est nécessaire de préciser davantage dans la loi et la désignation de SU le contenu de ce rapport patrimonial, qui doit comporter, au niveau départemental, des indications détaillées** sur le nombre de kilomètres de lignes par type et taille de câble, un descriptif des dispositifs de branchement, d'ancrage et de suspension, des éléments d'appréciation sur l'étanchéité des câbles et tubes, et les caractéristiques principales du génie civil telles que l'âge et la composition des poteaux et des fourreaux. **Une sanction significative en cas de manquement dans la transmission ou la complétude de l'information doit également être prévue.**

(1) Les apports du fonds étant calculés avec une temporalité n – 2, il serait possible d'effectuer d'avancer les sommes au prestataire.

Cette obligation doit permettre de résoudre partiellement le problème des asymétries d'information qui marquent les relations entre acteurs dans le secteur des télécoms. Sans idée précise du patrimoine réseau de la société Orange, il est difficile d'estimer les coûts de son entretien, ce qui induit la difficulté de fixer le tarif du dégroupage d'une manière qui paraisse légitime aux autres acteurs.

Plus largement, le secteur des télécoms se distingue par une faible capacité de connaissance, d'expertise et de recherche indépendante ⁽²⁾. Afin de parer à la nécessité stratégique d'investir ce sujet dans la décennie de transition à venir, il est impératif de **reconstituer un effort de recherche public et indépendant sur les télécoms.**

RÉSORBER LA CARTOGRAPHIE DES POINTS NOIRS

Les raisons pour lesquelles certains réseaux locaux sont exposés à des incidents difficiles à réparer sont connues. Celles-ci peuvent présenter des caractéristiques géographiques qui se traduisent par des difficultés ou des surcoûts d'exploitation sur le plan logistique : faible densité de population, grandes distances entre centres urbains, ou encore problèmes de corrosion des lignes aériennes dans les régions maritimes.

Parfois, les difficultés sont tributaires de choix préalables, à l'image de réseaux aériens ne suivant pas le tracé des routes ou de tronçons posés en pleine terre, rendant difficile la réparation comme la réutilisation des infrastructures.

Dans les deux cas, ces incidents concernent souvent les mêmes zones géographiques, qui sont presque toujours rurales et ne font pas l'objet de travaux suffisants de prévention. **Une cartographie de ces points noirs doit être publiée et tenue à jour par le propriétaire du réseau cuivre**, sous le contrôle du régulateur, afin de permettre une meilleure visualisation des points problématiques. ■

3. PENSER LES TÉLÉCOMS DU FUTUR

Les travaux menés sur le SU ont été l'occasion de sonder plus généralement les positions des acteurs sur les enjeux de la transition

(2) Le Cerema s'est séparé, dans le cadre de son plan de restructuration Cerem'avenir, de ses compétences en matière de téléphonie.

technologique en cours. Le réseau de très haut débit en fibre optique déployé jusqu'à l'abonné (FttH) est appelé à remplacer le réseau historique sur cuivre d'ici 2030, et la durée de vie de cette infrastructure est diversement estimée entre cinquante et quatre-vingts ans.

Les choix collectifs que nous faisons maintenant sur le déploiement du nouveau réseau devront donc être portés par les générations successives pour longtemps, et justifient une réflexion nourrie.

RÉTABLIR LA SERVITUDE D'ÉLAGAGE

Les problèmes liés à l'entretien des réseaux de télécoms et notamment à l'élagage des arbres à proximité des lignes aériennes sont un facteur important de dommages et d'interruptions de la connexion. L'entretien préventif de ces réseaux et de leurs abords est largement défaillant. La plupart des acteurs se retrouvent pour mentionner le défaut d'élagage en bonne place au nombre des explications des avaries sur les lignes aériennes et, partant, les interruptions de connexion.

Les lignes aériennes à terre ou reposant sur des appuis de circonstance par suite d'une tempête ou d'une chute d'arbre, les câbles sectionnés ou laissés à nu, les poteaux penchés, renversés, cassés, constituent des lieux communs dans les zones rurales. Les évolutions apportées pour renforcer la prise en charge de l'entretien des abords des lignes aériennes n'ont pas permis d'aboutir à une situation satisfaisante, et l'obligation d'entretien du génie civil sous-jacent aux réseaux, doit être renforcée et mieux sanctionnée.

Afin d'améliorer l'entretien des abords du réseau et notamment l'élagage des arbres environnants, il est nécessaire, [comme l'avait proposé notre collègue André Chassaigne](#) en 2015, de **restituer entièrement cette compétence et cette responsabilité à la société Orange**. Pour ce faire, il est également nécessaire de rétablir à son profit la servitude d'élagage qui existe par exemple pour Enedis.

FAIRE FACE AUX ÉPISODES CLIMATIQUES INTENSES

Le service téléphonique et l'accès à l'internet constituent d'ores et déjà des services d'importance cruciale pour la participation à la vie économie et sociale. Leur continuité est un enjeu tout autant de sécurité que d'équité. C'est

pourquoi, à l'image de ce qui existe dans le secteur du transport et de la distribution d'électricité, **les capacités de réaction rapide des opérateurs doivent être renforcées**.

À cet effet, le modèle des autres secteurs sujets à des défis comparables peut être instructif. La force d'intervention rapide électricité (FIRE) d'Enedis, dispositif de gestion des aléas climatiques de grande ampleur mis en place depuis les répercussions des tempêtes Lothar et Martin en 1999, permet la mise en œuvre de moyens humains et techniques importants pour rétablir le plus rapidement possible l'électricité.

Par comparaison, les unités d'intervention chargées des opérations curatives sur le réseau cuivre peuvent sembler insuffisantes au regard des besoins. Les techniciens de la société Orange, qui sont de grande qualité, sont cependant trop peu nombreux, et ceci du fait d'une politique active de réduction des effectifs depuis une quinzaine d'années. Un recours élevé à la sous-traitance, parfois en cascade, peut conduire à confier ces missions importantes à des personnels insuffisamment qualifiés.

Ces carences engendrent des délais parfois très longs dans la réparation des incidents sur certaines zones, alors que d'autres zones connaissent des taux d'intervention rapide très élevés. Dans l'optique d'améliorer la qualité et la réactivité du service et dans un contexte marqué par l'intensification des épisodes climatiques extrêmes, il est recommandé d'anticiper ce sujet majeur qui est certainement appelé à monter encore en importance. **Une force d'intervention rapide pour le futur service internet, qui puisse servir les deux composantes, téléphonie et internet, semble nécessaire**.

Plusieurs possibilités sont ouvertes quant à la forme que prendrait un tel service et la manière dont il serait financé : il pourrait s'agir d'une astreinte de techniciens des opérateurs qui mutualiseraient ainsi leurs moyens. On peut imaginer plutôt un mécanisme d'appel d'offres ou de contractualisation avec un opérateur qui s'occuperait de cette mission pour l'intégralité du territoire national. Les caractéristiques du réseau restent néanmoins une donnée qui appartient à la société Orange, et le secret des affaires nécessite de traiter ce sujet en profondeur afin d'arriver à une solution satisfaisante pour toutes les parties prenantes.

ENFOUIR SYSTÉMATIQUEMENT

Les nombreuses réparations dont il a été précédemment question sont le résultat des fragilités structurelles du réseau, attribuables notamment à des aléas climatiques qui frappent les lignes aériennes. Les décisions initiales prises sur l'infrastructure des réseaux entraînent donc des conséquences dans la qualité de service tout au long de la vie des réseaux.

Selon les représentants de l'AOTA, les coûts d'enfouissement peuvent représenter jusqu'à 80 % des coûts de déploiement du réseau, ce qui aide à comprendre la préférence fréquente des investisseurs pour les lignes aériennes. Néanmoins, ces coûts doivent être pesés au regard de bénéfices qui durent tout au long de la vie du réseau – c'est-à-dire au moins cinquante ans – en termes de meilleure sécurisation contre tous les risques et de moindre accidentologie. En effet, les lignes aériennes génèrent des coûts d'exploitation diversement estimés entre trois et cinq fois plus élevés que les lignes souterraines. Elles ont aussi une durée de vie inférieure d'au moins un tiers.

En dépit de la supériorité généralement reconnue de l'enfouissement, le déploiement de la fibre se fait actuellement souvent par voie aérienne. Il est nécessaire de **mieux inciter les réseaux d'initiative publique à consentir un effort financier supérieur afin de construire un réseau plus résilient et moins coûteux à long terme**. Inciter à des comportements mieux avisés sur le long terme justifie une intervention financière corrective.

L'État, dans sa fonction stratégique et planificatrice, est en mesure de prendre en charge une partie des coûts d'enfouissement, dans la mesure où il s'agit d'éviter des coûts futurs. Il est également possible de demander un effort aux consommateurs, qui ont un intérêt concret à la viabilité et à la résilience des réseaux, par le biais d'une contribution au déploiements des réseaux assise sur les factures téléphoniques.

Le financement des travaux de réalisation d'infrastructures résilientes et de qualité pour la fibre avait amené, dès 2009, à la [création par le législateur](#) du Fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT), sur le modèle du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ), fonds financé par les distributeurs d'électricité qui accompagne financièrement les collectivités rurales dans la prise en charge des travaux d'amélioration de leurs réseaux.

En dépit de cette bonne volonté, ce fonds, sans alimentation pérenne, n'a pas permis de soutenir les collectivités visées dans ces démarches. **Il pourrait être le véhicule pour un effort renouvelé dans ce sens, en permettant par exemple d'y flécher une partie du tarif du dégroupage acquitté par les opérateurs**. Il serait également possible de privilégier dans ce but un prélèvement sur le Fonds très haut débit.

TRANSFÉRER LE GÉNIE CIVIL ?

Les efforts à fournir sur le déploiement des réseaux posent la question de leur régime de propriété. Bien que les câbles utilisés dans le déploiement de la fibre soient la propriété de l'entité qui les déploie – en fonction des zones, opérateurs ou réseaux d'initiative publique – le génie civil qui leur est sous-jacent doit, le plus souvent possible, être le génie civil préexistant du réseau cuivre, qui appartient à la société Orange.

L'accès aux infrastructures de génie civil de boucle local existantes joue en effet un grand rôle dans le déploiement des réseaux de fibre optique. Cette mutualisation est génératrice de gains importants car l'opérateur qui peut tirer ses fibres en réutilisant les conduites souterraines et les appuis aériens préexistants réalise des économies de temps et d'investissement. Ce réemploi limite aussi la gêne occasionnée par les travaux et la redondance des infrastructures.

C'est la raison pour laquelle le régulateur a décidé dès 2008 que la société Orange devait ouvrir l'usage de son génie civil aux autres opérateurs, dans des conditions transparentes et non discriminatoires. Le régulateur [détermine les tarifs des offres d'accès au génie civil](#), en assurant une péréquation géographique au profit des zones moins denses. L'opérateur occupant s'acquitte d'une redevance d'utilisation envers le propriétaire, qui est aussi son concurrent.

Cette situation suscite des interrogations sur le régime de propriété du génie civil, en particulier celui qui est sous-jacent aux réseaux fibre d'initiative publique et là où Orange ne déploie pas une BLOM de sa propre initiative. Pour des raisons d'équité et afin d'améliorer la concurrence entre les acteurs, il faut donc **étudier la possibilité d'en transférer la propriété aux syndicats de collectivités territoriales qui gèrent les réseaux d'initiative publique, qui se chargeraient de sa maintenance et de son entretien**, en échange d'une redevance de location de la part des opérateurs.

À cet effet, **un groupe de travail pourrait être constitué à l'Arcep pour évaluer les risques et les bénéfices d'une telle évolution, qui serait lourde de conséquences.** Elle susciterait des gains opérationnels en termes de proximité et d'implication du propriétaire. Mais un tel transfert créerait aussi, pour les collectivités, de nouvelles charges, d'entretien comme de veille sur la sécurité des réseaux, et par là de prévention des risques aux personnes et aux biens qui peuvent résulter de leur interruption. Cette mission pourrait impliquer des coûts financiers et des risques juridiques selon l'Etat du réseau et doit être étudié en lien avec les syndicats concernés.

PLANIFIER LE DÉMANTÈLEMENT

La transition technologique en cours soulève également le sujet de l'avenir des câbles de cuivre après le décommissionnement des boucles locales. Aucune obligation de démanteler les lignes décommissionnées n'existe à ce jour, faisant craindre pour l'avenir la possibilité de voir laissées en place des lignes inutilisées, car le cours du cuivre n'est pas assez élevé pour rentabiliser le démantèlement des boucles locales.

L'État et les collectivités doivent anticiper le devenir des lignes cuivre désaffectées dès lors qu'elles n'auront pas été démantelées. Il ne paraît guère souhaitable d'abandonner ces câbles en place. ■

PERSONNES AUDITIONNÉES

M. Joël Giraud, secrétaire d'État auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ruralité

M. André Chassaigne, député du Puy-de-Dôme, rapporteur de la proposition de loi n° 2467 relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques

Pr Laurent Benzoni, professeur d'économie de la régulation et des télécoms (Université Panthéon-Assas)

Cabinet de M. Cédric O, secrétaire d'État chargé du numérique : M. Antoine Darodes, directeur de cabinet ; Mme Audrey Goffi, conseillère réglementations numériques ; Mme Aude Costa de Beauregard, conseillère télécoms ; M. Thomas Bajas, chef de cabinet

Direction générale des entreprises : M. Thomas Courbe, directeur général ; M. Olivier Corolleur, sous-directeur des communications électroniques et des postes

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) : M. Laurent Rojey, directeur général délégué numérique

Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) : Mme Cécile Dubarry, directrice générale ; M. Loïc Dufлот, directeur internet, presse, postes et utilisateurs ; M. Guillaume Mellier, directeur fibre, infrastructures et territoires

Assemblée des départements de France (ADF) : M. Claude Riboulet, président de l'Allier, président de la commission de l'innovation de l'ADF ; M. Guilhem Denizot, conseiller au numérique ; Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseillères relations institutionnelles

Association des maires de France (AMF) : M. Michel Sauvade, maire de Marsac-en-Livradois (Puy-de-Dôme), co-président de la commission numérique ; Mme Véronique Picard, conseillère information ; Mme Charlotte de Fontaines, relations parlementaires

Association des maires ruraux de France (AMRF) : M. John Billard, maire du Favril (Eure-et-Loir), vice-président, secrétaire général

Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA) : M. Ariel Turpin, délégué général

Orange : M. Marc Blanchet, directeur technique et du service d'information ; M. Philippe Béguin, directeur de la réglementation ; M. Laurentino Lavezzi, directeur des affaires publiques ; Mme Claire Chalvidant, directrice des relations institutionnelles

SFR (Altice) : Mme Marie-Georges Boulay, secrétaire générale adjointe, directrice des affaires publiques et réglementaires ; M. Loïc Taillanter, directeur des affaires réglementaires ; Mme Patricia Lodier, responsable des études économiques ; Mme Estelle Chevalier, responsable des affaires juridiques et européennes

Free (Iliad) : Mme Ombeline Bartin, responsable des relations institutionnelles

Bouygues Telecom (Bouygues) : M. Hervé de Tournadre, directeur des affaires réglementaires

Association des opérateurs télécoms alternatifs (AOTA) : M. David Marciano, président ; M. Nicolas Guillaume, secrétaire général ; M. Hugues Brunel, vice-président ; M. Alexandre Poncini, secrétaire

Fédération InfraNum : M. Étienne Dugas, président ; M. Julien Delmouly, délégué général adjoint ; M^e Audrey Maurel, présidente de la commission de la réglementation

■

Mme Valérie Alvarez, médiatrice des communications électroniques

Collectif « Orange j'enrage » : M. Alain Baraquin

Collectif « Les oubliés d'Orange » : M. Frédéric Fonteneau

Association française des utilisateurs de télécommunications (AFUTT) : M. Bernard Dupré, président ; M. Pierre-Yves Hébert, secrétaire général

Confédération Consommation, logement, cadre de vie (CLCV) : M. Olivier Gayraud, juriste

Familles rurales : Mme Nadia Ziane, directrice des affaires juridiques

Union fédérale des consommateurs – Que choisir (UFC – Que choisir) : M. Antoine Autier, responsable du service des télécoms ; M. Damien Barbosa, chargé de mission relations institutionnelles

PRINCIPALES PRÉCONISATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Préconisation n° 1. Ouvrir dès que possible le processus d'appel d'offres pour la désignation d'un prestataire au titre du service universel national de la téléphonie fixe, pour une durée minimale de cinq ans.

Préconisation n° 2. Intégrer dans le service universel de la téléphonie fixe des indicateurs de qualité et de réactivité de service qui restituent la réalité vécue par les usagers au niveau départemental, en faisant la distinction entre les situations urbaines et les situations rurales. Concevoir de nouveaux indicateurs qui permettent de rendre compte des situations où la mise en œuvre du service ne correspond pas aux attentes.

Préconisation n° 3. Préparer dès aujourd'hui le service universel territorialisé de l'accès internet haut débit, qui garantira à tous une connexion à un débit minimal de 8 Mb/s, pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2023 au plus tard.

Préconisation n° 4. Élaborer, au titre du service universel garanti, une obligation de raccordement et une obligation de réparation assortie de pénalités financières et de sanctions effectives.

Préconisation n° 5. Rétablir une servitude d'élagage au profit du propriétaire de réseau et le doter pleinement de la compétence et de la responsabilité de son entretien, quitte à augmenter le financement de cette mission.

Préconisation n° 6. Développer le rôle des technologies alternatives (boîtier 4G fixe, antenne satellitaire) dans le cadre du service universel pendant la phase de transition vers le haut débit, lorsqu'une opération de raccordement et de réparation prendra du temps et dans les situations exceptionnelles.

Préconisation n° 7. Renforcer la transparence du service universel : meilleure visibilité des indicateurs, amélioration de l'information transmise par l'opérateur à l'Arcep et au public, passage partiel de la plateforme « J'alerte l'Arcep » en données ouvertes, cartographie des points noirs, formation et accompagnement des usagers dans les maisons France Services.

Préconisation n° 8. Étudier la question de la propriété des ouvrages de génie civil et de leur transfert éventuel aux collectivités territoriales qui gèrent les réseaux d'initiative publique.

Préconisation n° 9. Développer, à terme, chez les opérateurs des communications électroniques une force mutualisée de l'intervention rapide sur les réseaux, afin de pouvoir réagir de façon efficace et concertée lorsque surviendront des aléas climatiques de plus en plus nombreux.

Préconisation n° 10. Anticiper dès aujourd'hui les grandes évolutions qui concerneront nos réseaux de communications électroniques lors de la transition à la fibre : le démantèlement du réseau cuivre, pour la partie qui n'est pas réemployée dans le déploiement de la fibre, doit être pensé. Un véritable effort d'enfouissement des réseaux doit également être mené afin de favoriser leur résilience et leur sécurité.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

