



COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES



**PROJET D'AVIS N°2017-07 DU 4 OCTOBRE 2017**

**SUR UN PROJET DE CAHIER DES CHARGES  
DE LA SOCIÉTÉ ORANGE CHARGÉE DE FOURNIR LES PRESTATIONS  
« RACCORDEMENT » ET « SERVICE TÉLÉPHONIQUE » DE LA  
COMPOSANTE DU SERVICE UNIVERSEL DES COMMUNICATIONS  
ÉLECTRONIQUES PRÉVUE AU 1° DE L'ARTICLE L. 35-1  
DU CODE DES POSTES ET DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES**

Vu l'article L. 125 du Code des Postes et des Communications Electroniques ;

Vu la saisine du 11 Septembre 2017 par M. Pascal FAURE, Directeur général des entreprises.

Saisie le 11 septembre 2017, d'une demande d'avis sur un projet de cahier des charges de la société Orange chargée de fournir les prestations « raccordement » et « service téléphonique » de la composante du service universel des communications électroniques prévue au 1° de l'article L. 35-1 du Code des postes et des communications électroniques (CPCE), la Commission Supérieure du Numérique et des Postes s'est réunie en séance plénière le 4 octobre 2017 et a émis les remarques suivantes.

## **I – LE RESPECT DU CADRE JURIDIQUE**

Le cadre juridique relatif au service universel des communications électroniques résulte principalement :

- de la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel »), modifiée par la directive européenne 2009/136/CE du 25 novembre 2009 ;
- des dispositions des articles L. 35 à L. 35-5 et R. 20-30 à R. 20-44 du CPCE.

L'article L. 35-1 du CPCE prévoit que « le service universel des communications électroniques fournit à tous :

- 1° Un raccordement à un réseau fixe ouvert au public et un service téléphonique de qualité à un prix abordable. Ce raccordement au réseau permet l'acheminement des communications téléphoniques, des communications par télécopie et des communications de données à des débits suffisants pour permettre l'accès à internet, en provenance ou à destination des points d'abonnement, ainsi que l'acheminement gratuit des appels d'urgence (...)
- 2° Un service de renseignements et un annuaire d'abonnés, sous formes imprimée et électronique, conformément aux dispositions de l'article L. 35-4 ;
- 3° (abrogé) ;
- 4° Des mesures particulières en faveur des utilisateurs finaux handicapés afin d'assurer, d'une part, un accès aux services mentionnés aux 1°, 2° et 3° qui soit équivalent à l'accès dont bénéficient les autres utilisateurs finaux et, d'autre part, le caractère abordable de ces services ».

L'article L. 35-1 prévoit également que « le service universel est fourni dans des conditions tarifaires et techniques prenant en compte les difficultés particulières rencontrées dans l'accès au service téléphonique par certaines catégories de personnes, en raison notamment de leur niveau de revenu et en proscrivant toute discrimination fondée sur la localisation géographique de l'utilisateur ».

L'article L. 35-3 du même code précise qu'un fonds de service universel des communications électroniques assure le financement des coûts nets des obligations prévues par l'article L.35-1 lorsque ces coûts constituent une charge excessive pour un opérateur qui en a la charge.

L'article L. 35-2 du CPCE indique qu'en vue de garantir la fourniture du service universel sur l'ensemble du territoire national dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et des dispositions de l'article L. 35-1, le ministre chargé des communications électroniques peut désigner, pour les composantes ou éléments des composantes décrites au 1° du même article, un ou plusieurs opérateurs chargés de fournir cette composante ou la prestation raccordement ou service téléphonique éléments de la première composante. Il prévoit « la désignation intervient à l'issue d'appels à candidatures portant sur les conditions techniques et financières ainsi que, le cas échéant, le coût net de fourniture de ces prestations ».

Il prévoit également que la fourniture par un opérateur de la composante ou des éléments d'une composante du service universel est encadrée par un cahier des charges. Ce cahier des charges est annexé à un arrêté désignant l'opérateur.

**La Commission Supérieure constate que la procédure de désignation mise en œuvre par le ministre chargé des communications électroniques a répondu à ces règles** et notamment aux nouvelles contraintes définies par la directive du 25 novembre 2009 dont les principales dispositions ont été transposées en droit interne aux articles L. 35-1 1° et R. 20-30-1 du CPCE qui imposent des procédures de désignations distinctes pour le raccordement au réseau d'une part et le service téléphonique de l'autre. Ainsi, l'appel à candidatures publié le 11 janvier 2017 a porté sur la fourniture de la prestation « raccordement au réseau ». Le second appel à candidatures pour la fourniture de la prestation « service téléphonique » a été lancé le 26 avril 2017 et a dû prendre en compte les spécifications techniques pour la prestation « raccordement au réseau » précisées par le seul candidat – Orange – afin de permettre aux candidats à la fourniture de la seconde prestation de constituer leur offre.

**La Commission Supérieure** constate que seule la société Orange a répondu à ces différents appels à candidature. Aussi, elle **approuve** la possibilité offerte par l'appel à candidatures de présenter une « offre groupée » comprenant les deux prestations et permettant ainsi des synergies et donc la diminution du coût global de cette composante du service universel.

**La Commission Supérieure prend acte** que l'offre groupée de la Société Orange jugée recevable et satisfaisante aux critères de sélection fixés par les appels à candidatures, a été retenue par les services de l'Etat. Elle constate cependant que les éléments de souplesse introduits par les directives européennes, dans un souci d'une plus grande concurrence, que ce soit la possibilité pour les opérateurs de candidater pour une zone géographique seulement ou pour une seule prestation de la première composante du service universel ne trouvent aucune réponse puisque c'est l'opérateur historique qui comme en 2003, 2006, 2009 et 2013 fournira les prestations essentielles du service universel.

## II - LE CONTENU DU CAHIER DES CHARGES

Les règles très précises définies dans le CPCE pour la fourniture du service universel expliquent la reprise des obligations telles que définies dans les précédents cahiers des charges successivement depuis 2003. Le cahier des charges présente donc une structure identique aux précédents avec les différents articles : services fournis (article 1<sup>er</sup>), mesures en faveur des handicapés (article 2), relations avec les utilisateurs (article 4), qualité de service (article 3), tarifs (article 6), dispositions comptables et financement (article 7), relations avec l'administration (article 8) et durée de la désignation (article 9).

**La Commission Supérieure constate** qu'il n'y a pas d'obligations nouvelles à la charge de la Société Orange mais de simples adaptations justifiées par les évolutions du cadre juridique ou bien qui se sont révélées nécessaires compte tenu de l'expérience acquise.

### Services fournis (article 1<sup>er</sup>)

L'article 1<sup>er</sup> du cahier des charges est consacré aux services, notamment le raccordement et le service téléphonique qui en constitueront la dimension essentielle, que le prestataire est tenu de fournir à un tarif abordable, aux usagers qui en font la demande.

La description des services a été revue conformément aux modifications législatives : ainsi, l'obligation de fourniture d'accès à des cabines téléphoniques publiques, supprimée par la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République Numérique, a bien été prise en compte.

De même, les principes de séparation du raccordement et de l'offre de service téléphonique, ainsi que le principe de neutralité technologique ont été respectés. L'opérateur désigné est donc libre de proposer un raccordement au réseau téléphonique ouvert au public en utilisant des technologies de son choix (réseau téléphonique commuté, voix sur IP, mobile, solution satellitaire...). De même, l'opérateur désigné est libre de choisir l'infrastructure physique correspondant le mieux à la situation de l'utilisateur (boucle locale cuivre, radio, fibre, etc...).

Toutefois, il est dérogé au principe de neutralité technologique. En effet, le cahier des charges inscrit dans l'article 1 des proportions de technologies admissibles :

- au minimum 94% sur support cuivre ;
- au maximum 5% sur support fibre optique ;
- au maximum 1 % via d'autres types de boucles locales (radio ou satellite).

Cette dérogation au principe de neutralité technologique vise à s'assurer que la technologie filaire reste bien prédominante et qu'il n'est pas fait un usage excessif des technologies sans fil (satellite, radio). Ces proportions sont reprises dans le cahier des charges qui sera annexé à l'arrêté de désignation pour donner une valeur contraignante à ces valeurs, et ainsi être en mesure de contraindre juridiquement, voire de sanctionner l'opérateur s'il ne les respectait pas sur la durée de la période de désignation. Cette dérogation est justifiée par un souci de protéger l'utilisateur de discrimination technologique.

Toutefois, il convient de s'assurer que ces quotas ne puissent être un prétexte à retarder l'arrivée de la fibre.

La réponse des services de la DGE est que : « en principe, le service universel et le plan France très haut débit sont deux outils complémentaires, qui visent à équiper des zones différentes du territoire, l'objectif du service universel étant de garantir à des usagers isolés un raccordement dans des zones où, pour certaines raisons, aucun plan public de déploiement de la fibre n'est prévu dans les années à venir (zone de montagne, forestière, nécessitant des franchissements d'obstacles naturels conséquents, etc.). C'est d'ailleurs la raison pour laquelle pour ces cas de raccordement, le cuivre est privilégié, voire dans certains cas d'inaccessibilité filaire, le satellite ou la boucle radio ».

Cette réponse n'est pas totalement convaincante, et doit surtout pouvoir être examinée dans l'avenir en fonction de l'évolution réelle des plans d'équipement.

C'est pourquoi **la Commission Supérieure approuve** l'article 1 du cahier des charges, avec la **réserve** que les proportions indiquées ne puissent être un obstacle à la future diffusion de la fibre optique, et qu'en cas de difficulté, l'application des proportions soit assouplie. Il pourrait ainsi être proposé que les quotas de support cuivre et fibre soient fusionnés.

### **Mesures en faveur des utilisateurs handicapés (article 2)**

Aucune remarque.

### **Qualité de service (article 3 et annexe 1)**

La Commission Supérieure constate cet article a été considérablement amélioré, pour faire suite aux remarques de l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP) et les évolutions prévues par la loi pour une République Numérique.

Ainsi :

- Deux nouveaux indicateurs ont été ajoutés (répartition par ancienneté des instances longues de raccordement ; instances longues de réparation). Cette attention portée aux cas extrêmes répond à un souhait des usagers et aux bonnes pratiques ;
- L'échelle géographique a été réduite, donnant plus de précision à l'indicateur, et le rendant plus pertinent. Cette évolution était une demande de l'ARCEP ;
- Les obligations de reporting sont conformes à l'article 39 de la loi pour une République Numérique, qui impose au titulaire un rapport détaillé à l'ARCEP et au ministre en cas de manquement prolongé à ses obligations de qualité de service ;
- Les résultats de deux des principaux indicateurs (délai de raccordement initial et délai de réparation des pannes de raccordement) distingueront les zones rurales des autres ;
- Le niveau de compensation minimale due aux usagers en cas de non-respect de ses obligations passe d'un niveau forfaitaire de 2 mois d'abonnement à un niveau proportionnel à la durée du non-respect, avec un minimum de 2 mois d'abonnement. Cette évolution demandée par l'ARCEP est plus contraignante et plus incitative.

**La Commission Supérieure approuve ces modifications.**

## **Relations avec les utilisateurs (article 4) ; Facturation (article 5) ; Tarifs (article 6)**

Ces articles reprennent les dispositions de l'ancien cahier des charges et n'appellent aucune remarque.

## **Dispositions comptables et financement (article 7)**

L'article 7 prend en compte l'engagement du prestataire de fournir les prestations du service universel pour un coût qui ne pourra dépasser 15 M€ pour chaque année de la durée de la désignation comme le prévoit l'article L.35-3 du CPCE, en baisse par rapport au cahier des charges précédent, mais conforme aux dernières évaluations de l'ARCEP, présentées ci-dessous :

« Le coût définitif du service universel, avantages immatériels déduits, s'élève à environ 14 millions d'euros en 2015. Il est en forte baisse par rapport à celui de l'année 2014 (près de 20 millions d'euros), notamment du fait de la suppression de la composante *publiphonie* par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 et de l'absence de prestation *d'annuaire imprimé* en 2015 ».

## **Relations avec l'administration (article 8)**

La Commission Supérieure regrette de ne pas être destinataire, au même titre que l'ARCEP, du rapport sur la mise en œuvre des obligations définies par le cahier des charges prévu à l'article 8.

## **Durée de désignation (article 9)**

La Commission Supérieure note que l'article 9 du projet de cahier des charges dispose que l'opérateur est désigné pour fournir les prestations relatives au service téléphonique pour une durée de trois ans comme les précédentes désignations.

\* \*  
\*

## **En conclusion,**

**La Commission Supérieure émet un avis favorable** sur le projet de cahier des charges de la société Orange chargée de fournir les prestations « raccordement » et « service téléphonique » de la composante du service universel des communications électroniques prévue au 1° de l'article L. 35-1 du CPCE, **sous réserve** de la prise en compte des remarques relatives à l'équilibre entre les technologies cuivre, fibre optique et radio (article 1).