COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES

AVIS N°2025-06 du 17 SEPTEMBRE 2025
SUR LE SERVICE UNIVERSEL DES TELECOMMUNICATIONS

Le service universel des télécommunications constitue un pilier fondamental des politiques publiques d'aménagement du territoire et d'inclusion numérique. Conçu à l'origine pour garantir un accès équitable aux services téléphoniques de base, il s'inscrit dans une logique de solidarité nationale visant à ne laisser personne sans moyen de communication, quelle que soit sa localisation ou sa condition économique. Dans un contexte où le numérique est devenu indispensable à la vie quotidienne, à l'accès aux droits, il est légitime de s'interroger sur la pertinence, l'efficacité et l'avenir de ce dispositif.

À l'heure du déploiement accéléré de la fibre optique, de la fin programmée du réseau cuivre, et de l'essor de solutions satellitaires, le service universel doit-il être maintenu en l'état, réformé ou abandonné ?

Cette réflexion s'impose d'autant plus que les enjeux de résilience des infrastructures, notamment face aux risques de coupures électriques, aux aléas climatiques ou de crises majeures, deviennent une préoccupation stratégique.

Au regard de ces enjeux, les membres de la Commission supérieure du numérique et des postes ont confié à M. Damien Michallet, Sénateur de l'Isère et Président de la CSNP, un avis sur la situation actuelle du service universel, des défis qu'il rencontre, et des orientations à mettre en œuvre pour garantir une connectivité équitable et pérenne à tous nos concitoyens.

La CSNP a déjà eu l'occasion de s'exprimer sur ce sujet par le passé, notamment en 2021, lors de la transposition de la Directive (UE) 2018/1972 du parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen[1].

Pour mémoire, les membres de la Commission soutenaient que pour garantir la qualité du service universel proposé aux usagers, il convenait que le service universel soit apporté avec la meilleure technologie disponible localement, notamment la fibre lorsque la commune est fibrée et qu'il convenait de garantir à nos concitoyens les plus fragiles un accès aux services de communications électroniques à un tarif abordable.

Des réunions de travail ont été organisées avec des représentants de l'Arcep et de l'Association des utilisateurs des télécommunications (AFUTT).

Au terme de cette mission flash, les membres de la CSNP formulent 8 recommandations :

Recommandation 1 : Garantir à chaque citoyen l'accès au service universel des télécommunications, c'est-à-dire l'obligation pour l'État de garantir un accès à un socle minimal de connectivité, pour respecter l'égalité d'accès à ce service universel et maintenir une cohésion territoriale.

Recommandation 2 : Préciser des performances minimales en débits montants et descendants, comme d'autres pays européens l'ont précisé dans le périmètre du service universel. Une révision régulière des seuils adaptée aux nouveaux usages permettrait de tenir compte des évolutions technologiques et des besoins sociaux.

[1] https://csnp.fr/wp-content/uploads/2022/07/Avis-2021-01-Transposition-du-code-des-communicatiosn- electroniques-europeen-1.pdf

Recommandation 3 : Faciliter la mise en œuvre de la procédure de carence lors de la saisine de l'ARCEP afin de la rendre plus efficace et opérationnelle.

Recommandation 4 : Maintenir un service universel des télécommunications centré sur les technologies filaires et introduire les autres technologies dans le périmètre du service universel pour les cas les plus complexes.

Recommandation 5 : Garantir l'accessibilité financière à l'ensemble des solutions d'accès à Internet, pour tous, en particulier pour les réseaux satellitaires.

Recommandation 6 : Veiller à l'inclusion des DROM dans le périmètre du service universel des télécommunications, notamment en matière de couverture et d'accessibilité des tarifs d'abonnements.

Recommandation 7 : Renforcer la notion de résilience dans les obligations du service universel en précisant les obligations de continuité de service, de plan de reprise après incident, et de communication en cas de crise pour les opérateurs désignés.

Recommandation 8 : **Intégrer les réseaux de télécommunications dans le « Plan Communal de Sauvegarde » et reconnaitre les infrastructures de télécommunications comme des infrastructures critiques essentielles.**

I – Le service universel des télécommunications : un service essentiel à préciser

A- Le service universel des télécommunications, un service universel essentiel au bénéfice de tous nos concitoyens sur l'ensemble du territoire national

Le concept de service universel des télécommunications est né d'une volonté politique et sociale forte qui visait à assurer à chaque citoyen, indépendamment de sa situation géographique ou de ses ressources économiques, un accès minimum aux services de communication. Il a été formalisé en France par la loi du 26 juillet 1996[2] et avait pour objectif initial de garantir l'accès à un téléphone fixe permettant de joindre les services d'urgence sur l'ensemble du territoire français.

Ce dispositif, aujourd'hui encadré par les articles L. 35-1 et suivants du Code des postes et des communications électroniques (CPCE), reposait initialement sur quatre composantes essentielles : la fourniture d'un service téléphonique fixe de qualité, la disponibilité d'un annuaire universel, l'accès à un service de renseignements téléphoniques, et l'installation de cabines téléphoniques publiques, notamment dans les zones rurales ou peu peuplées. L'un des objets du service universel est de faire en sorte que l'isolement géographique n'entraîne pas une exclusion sociale ou économique.

Depuis 1996, le développement des nouvelles technologies a profondément transformé les usages : le téléphone mobile, l'Internet haut débit, les applications numériques, et plus récemment la 5G ont remplacé ou marginalisé bon nombre des services du dispositif initial.

Pour autant, il demeure essentiel de garantir un accès téléphonique fixe et mobile ainsi qu'un accès internet à l'ensemble de nos concitoyens sur l'ensemble du territoire.

Très attachés au principe d'égalité d'accès aux services publics, les membres de la CSNP souhaitent que des adaptations au service universel des télécommunications soient apportées pour tenir compte des transformations numériques et des avancées technologiques.

Recommandation 1 : Garantir à chaque citoyen l'accès au service universel des télécommunications, c'est-à-dire l'obligation pour l'État de garantir un accès à un socle minimal de connectivité, pour respecter l'égalité d'accès à ce service universel et maintenir une cohésion territoriale.

[2] https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000733177

B – Vers un nouveau périmètre du service universel : constats et comparaisons européennes

Au regard des avancées technologies, l'Union européenne a révisé son cadre réglementaire en adoptant le Code européen des communications électroniques, transposé en droit français en 2021. Ce texte a permis une modernisation partielle du service universel en incluant un accès internet à haut débit avec l'objectif, pour tous, de participer pleinement à la vie économique et sociale du pays.

Plus précisément, **le service universel se définit comme étant un accès à internet, à un débit adéquat, pour tous, à un prix abordable, avec un niveau de qualité adéquat.**

Dans sa transposition, le législateur français a intégré la notion d'intérêt général (principe d'égalité, de continuité et d'adaptabilité). En France, c'est à l'ARCEP de veiller à ce que l'accès à internet soit effectivement garanti sur l'ensemble du territoire.

Selon les derniers bilans de l'ARCEP, au 31 décembre 2024, 99,6% des locaux en France sont couverts par une offre internet fixe d'au moins 8 Mbit/s (haut débit), et 94,7% par une offre à très haut débit (≥30 Mbit/s). Cependant, la couverture par la fibre optique (FTTH) reste inégale : environ 85% des locaux sont raccordables à la fibre, mais ce taux descend sous les 60% dans certains départements ruraux ou en ZRR.

Environ 500 000 locaux restent en situation de "zone blanche" ou de "zone grise", c'est-à-dire sans accès effectif à un internet fixe de qualité suffisante, souvent dans les zones rurales, de montagne ou ultra-marines.

S'agissant de la couverture mobile, la couverture 4G atteint 99,7% de la population mais seulement 94% du territoire. Les zones rurales et de montagne, notamment les ZRR, souffrent encore de défauts de couverture (zones blanches ou "trous de couverture").

La 5G progresse rapidement dans les grandes villes mais reste marginale dans les zones rurales.

Les ménages les plus modestes (quartiers prioritaires, zones rurales isolées, personnes âgées, personnes en situation de handicap) sont surreprésentés parmi les non-connectés ou ceux disposant d'un accès de mauvaise qualité. Selon l'INSEE et le Baromètre du Numérique 2024, plus de 13% des ménages ruraux déclarent un accès internet de mauvaise qualité ou inexistant, contre moins de 3% en zone urbaine dense.

Selon l'association des utilisateurs des télécommunications (AFUTT), dans leurs conditions générales de vente, aucun des quatre opérateurs commerciaux ne mentionnent un débit minimal montant ou descendant garanti, autre que 512 kbps. Ce débit ne permet qu'une navigation web très altérée, avec des temps de chargement importants.

Ainsi, les membres de la Commission supérieure du numériques et des postes proposent de préciser le niveau de débit minimal notamment pour garantir l'accès à un internet à haut

débit et stable pour permettre un usage optimal des services numériques essentiels, le télétravail, les démarches en ligne ou l'achat en ligne.

Pour cela, **il est indispensable de définir et de garantir des performances minimales en débits montants et descendants, comme d'autres pays européens l'ont fait**.

Une dizaine de pays européens ont déjà fixé un débit minimal pour le service universel. C'est le cas de l'Allemagne, par exemple, qui a retenue pour le débit descendant, la valeur de 15 mbps et de 5 mbps pour la voie montante.

Par ailleurs, les membres de la CSNP estiment que le périmètre de l'universalité mériterait d'être examiné attentivement au regard de la disponibilité de l'accès à internet en fonction des zones géographiques.

A l'approche de la fin du réseau cuivre et, au regard des difficultés existantes sur de nombreux raccordements finaux, se pose toujours la question de l'universalité de l'accès à internet.

En effet, certains territoires souffrent de retard important dans le déploiement de la fibre optique, en plus de souffrir, pour d'autres, d'infrastructures fibres saturées. Aussi, au titre du service universel, il conviendra de s'assurer que les demandeurs d'un raccordement fibre soient correctement informés de la procédure à suivre et que le délai de 6 mois fixé par le régulateur pour les raccordements à la demande, soit tenu. Pour cela, il semblerait opportun de rappeler les obligations qui incombent aux opérateurs en matière de déploiement et de raccordement en partie publique et privée.

Recommandation 2 : Préciser des performances minimales en débits montants et descendants, comme d'autres pays européens l'ont précisé dans le périmètre du service universel. Une révision régulière des seuils adaptée aux nouveaux usages permettrait de tenir compte des évolutions technologiques et des besoins sociaux.

C – Une simplification de la procédure de carence nécessaire pour garantir un service universel des télécommunications effectif.

Jusqu'au 31 décembre 2020, Orange était désigné opérateur du service universel, notamment pour le service téléphonique fixe. Cette mission comprenait l'installation de la ligne, la fourniture du service, et la maintenance[3]. Depuis 2021, le principe de désignation a été abandonné, même si Orange s'était engagé auprès du Gouvernement à maintenir ses offres « abonnement principal » et « réduction sociale téléphonique » qui relevaient du

[3] https://www.arcep.fr/la-regulation/grands-dossiers-reseaux-fixes/le-service-universel-des-communications-electroniques.html

périmètre du service universel jusqu'en 2023[4].

Actuellement, l'obligation de garantir le service universel est réputée satisfaite tant qu'au moins un opérateur sur le marché propose des offres conformes.

Pour couvrir les poches d'exclusion numérique, les publics précaires et garantir un service minimum en cas de défaillance, le Code européen des communications électroniques (directive 2018/1972) impose une approche technologiquement neutre et ouverte à différents types d'acteurs. Les opérateurs désignés pour le service universel doivent être choisis selon leur capacité à couvrir efficacement les zones d'exclusion numérique, à servir les publics précaires et à assurer la continuité du service. Cela peut inclure les grands opérateurs nationaux, des opérateurs alternatifs spécialisés, des groupements d'acteurs ou, le cas échéant, des opérateurs publics ou associatifs, dans le respect de la neutralité technologique et des procédures transparentes prévues par la directive européenne

Si le marché ne fournit pas spontanément ces services dans des conditions satisfaisantes (qualité, accessibilité, prix abordable), les États membres doivent désigner un ou plusieurs entreprises pour garantir la fourniture des éléments du service universel sur tout ou partie de leur territoire. Cette désignation doit se faire selon une procédure efficace, objective, transparente et non discriminatoire, et peut être attribuée à différents opérateurs pour différentes composantes ou zones géographiques

Cette procédure n'est pas pleinement opérationnelle et mériterait d'être ajustée, notamment en prévision de la disparition du réseau cuivre et des difficultés de raccordement à la fibre optique, qui pourrait empêcher certains usagers d'accéder à un service internet.

Par ailleurs, cette nouvelle situation crée un flou sur les responsabilités réelles de chacun et n'est pas satisfaisante.

En effet, la procédure de carence est déclarée par l'ARCEP lorsqu'aucun opérateur ne se porte volontaire pour assurer tout ou partie des missions du service universel.

Il conviendrait, le cas échéant, que les autorités françaises portent ce sujet au niveau de l'Union européenne si une modification de la directive était nécessaire.

Recommandation 3 : Faciliter la mise en œuvre de la procédure de carence lors de la saisine de l'ARCEP afin de la rendre plus efficace et opérationnelle.

[4] https://www.arcep.fr/la-regulation/grands-dossiers-reseaux-fixes/le-service-universel-des-communications-electroniques.html

II – Une refondation nécessaire au regard des défis structurels et technologiques

A – Une approche technologique repensée et plus ouverte

La question du service universel ne peut plus être abordée sans prendre en compte les transformations numériques profondes et les usages numériques. Effectivement, malgré les politiques publiques ambitieuses, comme le Plan France Très Haut Débit ou le New Deal Mobile, certaines zones du territoire demeurent toujours mal desservies. Il s'agit principalement de zones rurales, montagneuses ou ultramarines, où les infrastructures sont coûteuses à déployer pour les opérateurs privés. Ce phénomène crée des disparités territoriales très importantes.

À cela s'ajoute le retrait progressif du réseau cuivre, historiquement utilisé pour la téléphonie fixe et l'ADSL. Ce démantèlement, prévu à l'horizon 2030, menace de priver certaines populations d'un accès minimal à Internet ou à la téléphonie, notamment celles qui ne sont pas encore raccordées à la fibre optique. Les parlementaires de la CSNP s'inquiètent en particulier dans les zones où le risque est le plus élevé, c'est à dire dans les zones à faible densité où les opérateurs n'ont aucun intérêt économique à investir. Ce changement technologique impose donc une révision urgente du cadre réglementaire.

Pour les membres de la CSNP, il convient de maintenir que le service universel reste centré sur des technologies filaires. Si l'essor des technologies alternatives, comme la 4G/5G fixe, ou les constellations de satellites, ouvre de nouvelles perspectives et que ces solutions peuvent constituer une réponse efficace au manque de couverture territoriale., il convient de maintenir le raccordement filaire comme la technologie principale et prioritaire éligible a service universel des télécommunications et réserver l'intégration des technologies alternatives aux raccordements les plus complexes pour garantir une continuité de service.

Recommandation 4 : Maintenir un service universel des télécommunications centré sur les technologies filaires et introduire les autres technologies dans le périmètre du service universel pour seuls les cas les plus complexes. Cela suppose une évaluation objective de la qualité de chaque technologie (fibre, 4G/5G,satellite, etc.) et une garantie sur l'interopérabilité et l'accessibilité de ces technologies.

B – Une meilleure prise en compte de l'accessibilité économique

L'intégration des solutions satellitaires au service universel peut poser la question de l'accès à internet à un prix abordable. Aussi, il semble plus prudent de recommander l'usage des solutions satellitaires pour les cas les plus complexes. Il faut rappeler que le principe, du Plan France Très Haut Débit, reste le 100% fibré.

L'ARCEP, dans son étude rendue en 2020 sur l'évolution du service universel des communications électroniques[5] relève que les tarifs en solutions hertziennes (4G, satellite) sont à des prix plus élevés que ceux des offres filaires.

En outre, selon les chiffres de l'INSEE[6] de 2022, les services de téléphonie et Internet sont quasiment 30 % plus chers en Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion, comparés à la métropole.

Les membres de la CSNP souhaitent rappeler leur attachement à un tarif équitable pour tous, et en particulier lorsque la connexion filaire n'est pas possible ou disponible. Cela nécessite des offres sociales spécifiques pour les publics précaires avec une information claire et accessible.

Recommandation 5 : Garantir l'accessibilité financière à l'ensemble des solutions d'accès à Internet, pour tous, en particulier pour les réseaux satellitaires.

Recommandation 6 : Veiller à l'inclusion des DROM dans le périmètre du service universel des télécommunications, notamment en matière de couverture et d'accessibilité des tarifs d'abonnements.

C – Renforcer la notion de résilience du service universel

Le service universel des télécommunications ne peut être envisagé sans aborder la résilience des réseaux de télécommunications. À l'ère du tout-numérique, la plupart des services, y compris ceux jugés vitaux comme les appels d'urgence, la télémédecine ou les systèmes d'alerte, dépendent d'une alimentation électrique continue.

En cas de panne de courant, les équipements numériques cessent de fonctionner, y compris ceux reliés à la fibre optique, comme le téléphone fixe. Ce problème affecte particulièrement les personnes vulnérables mais aussi pour toute situation d'urgence du quotidien.

Aussi, les membres de la CSNP proposent d'envisager urgemment des dispositifs de secours capables de garantir une continuité minimale des communications, notamment en cas de

[5] https://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/20-1405.pdf
[6] https://www.insee.fr/fr/statistiques/7648939?

crise ou de sabotage.

En outre, les membres de la CSNP préconisent d'intégrer les réseaux de télécommunications dans les Plan Communal de Sauvegarde afin qu'ils soient reconnus comme des infrastructures critiques essentielles au bon fonctionnement des dispositifs d'alerte, de coordination des secours et d'information de la population.

Une coordination renforcée entre opérateurs, collectivités et services de l'État pour la gestion des risques majeurs et la priorisation du rétablissement des services est nécessaire.

Recommandation 7 : Renforcer la notion de résilience dans les obligations du service universel en précisant les obligations de continuité de service, de plan de reprise après incident, et de communication en cas de crise pour les opérateurs désignés.

Recommandation 8 : **Intégrer les réseaux de télécommunications dans le « Plan Communal de Sauvegarde » et reconnaitre les infrastructures de télécommunications comme des infrastructures critiques essentielles.**