

Prise de parole

Intervention de Laure de La Raudière, présidente de l'Arcep au TRIP de l'AVICCA (8 novembre 2023)

Laure de La Raudière, présidente de l'Arcep, est intervenue le 8 novembre 2023 lors du trip d'automne de l'AVICCA.

8 novembre 2023

Monsieur le Président de l'Avicca,

Mesdames et Messieurs les membres du conseil d'administration de l'Avicca,

Mesdames et Messieurs les élus,

Monsieur le président de la FF,

Monsieur le président d'Infranum,

Mesdames et Messieurs les représentants de l'Etat,

Mesdames et Messieurs les représentants des opérateurs et des acteurs de la filière,

Mesdames et Messieurs,

Tout d'abord un mot pour votre président, Patrick Chaize, pour sa brillante et unanime réélection à la tête de l'Avicca. C'est une preuve, cher Patrick, s'il en fallait une, de la reconnaissance de tous les territoires pour ton engagement et tes actions, sur ce sujet qui nous est cher à tous, l'aménagement numérique du territoire, ou dans des termes plus grand public : sur l'accès à Internet Très Haut Débit partout et pour tous, et j'ajoute « de qualité ».

Merci de l'occasion que vous me donnez de faire le point sur ce sujet.

Mais avant, je veux vous dire que depuis jeudi dernier, en regardant l'actualité des dégâts causés par la tempête Ciaran, en écoutant les témoignages des personnes d'Enedis, d'Orange ou des autres intervenants sur les réseaux, j'ai beaucoup pensé à tous les territoires touchés, aux foyers toujours privés d'électricité ou de réseaux de télécommunications. Je sais que tous les acteurs de la filière sont mobilisés pour

assurer un rétablissement le plus rapidement possible. Cette situation me rappelle ce que j'ai moi-même vécu, il y a 24 ans, lors de la tempête de 1999, avec les équipes d'intervention quand j'étais responsable de France Télécom en Eure-et-Loir. Je garde le souvenir très vivace de l'engagement sans faille des hommes et femmes de terrain et les prouesses réalisées, pour rétablir le service, pour répondre le plus rapidement possible aux attentes de nos concitoyens éprouvés par cette situation.

Ces événements climatiques ne sont pas nouveaux, ils sont peut-être plus fréquents, mais ce qui a changé certainement par rapport à 1999, c'est l'importance des réseaux de télécommunications dans tous nos fonctionnements quotidiens, pour tout le monde... Ces événements mettent en lumière le travail collectif à effectuer sur la résilience des réseaux. Sans rentrer dans le détail tout de suite, je voulais vous informer que l'Arcep a décidé d'inclure ce thème dans les travaux relancés il y a un mois du comité pour les « réseaux du futur », en explorant le sujet de façon prospective, afin d'alimenter la réflexion des différents acteurs sur ce sujet.

Je vous propose d'aborder uniquement 3 sujets ce matin :

- La généralisation de la fibre optique (et tous les sujets qui vont avec)
- L'équilibre de l'exploitation des RIP
- La résilience des réseaux

J'aurai d'autres occasions pour revenir sur des thèmes qui sont aussi au cœur des priorités de l'Arcep, notamment l'impact environnemental du numérique ou encore nos futures compétences en matière de régulation du numérique.

En premier, revenons au déploiement de la fibre : l'objectif à atteindre n'a pas varié, je l'ai rappelé lors de l'Université du Très Haut débit à Bourges, je le rappelle à chaque fois, le gouvernement aussi, l'objectif, c'est la généralisation de la fibre !

En tant qu'élue, vous le savez, je le défends depuis au moins 15 ans ! En tant que régulateur, c'est pareil, et le cadre de régulation est conforme à cet objectif : d'abord avec l'obligation réglementaire de complétude et aussi avec les obligations imposées à Orange dans le cadre de son projet de fermeture du réseau cuivre.

La généralisation de la fibre optique, c'est l'engagement pris par tous : pouvoirs publics et opérateurs.

Il faut donc que l'ensemble des acteurs soient au rendez-vous et respectent leurs engagements. Cela implique donc de poursuivre et d'achever les déploiements, c'est un préalable indispensable à la fermeture du cuivre. Je sais que la répétition est l'art de la pédagogie et aussi de la communication, mais nous partageons ensemble cette exigence.

Pourquoi l'Arcep sanctionne aujourd'hui Orange ?

En 2018, Orange a pris des engagements juridiquement opposables dans les zones AMII, zones moyennement denses, avec deux échéances à respecter :

- Première échéance, Fin 2020 : rendre 100% des locaux des communes incluses dans son engagement, raccordables ou raccordables sur demande sous six mois, dans la limite de 8%
- Deuxième échéance : Fin 2022, 100% des locaux raccordables.

Pour la première échéance, fin 2020, reportée en avril 2021 du fait de la crise sanitaire, la formation de règlement de différend, de poursuite et d'instruction de l'Arcep a constaté le manquement du respect par Orange de ses engagements. Elle a décidé de mettre en demeure Orange de respecter, avant fin septembre 2022 son engagement prévu à fin 2020.

En mai 2022, Orange a contesté cette décision devant le Conseil d'État. Le Conseil d'Etat a rejeté ce recours (et les questions prioritaires de constitutionnalité déposées fin janvier 2023 relatifs à ce contentieux) et validé la décision de mise en demeure de l'Arcep dans une décision du 21 avril 2023.

A la suite de la décision du Conseil d'État, la formation RDPI de l'Autorité a constaté le 6 juillet 2023, le non-respect par Orange de la décision de mise en demeure. Elle a donc notifié les griefs à l'opérateur pour non-respect de la mise en demeure de 2022, dès lors qu'au moins 543 000 logements ou locaux à usage professionnel faisant partie du périmètre de ses engagements au 31 décembre 2020 n'ont pas été rendus raccordables ou raccordables à la demande à l'échéance fixée par la décision de mise en demeure. La formation RDPI a transmis en conséquence le dossier à la formation restreinte de l'Autorité en charge des sanctions.

Constatant le non-respect de la première échéance de ses engagements de déploiement en fibre optique en zone AMII, l'Arcep dans sa formation restreinte a décidé de prononcer une sanction financière de 26 millions d'euros à l'encontre d'Orange.

La formation restreinte a considéré que le non-respect, par la société Orange de la première échéance de ses engagements, à l'égard de laquelle elle a été mise en demeure, revêt une particulière gravité, en ce qu'il porte notamment atteinte à l'intérêt et à l'aménagement numérique des territoires, et l'intérêt des utilisateurs finals dans leur accès aux réseaux.

J'ai eu l'occasion d'entendre et de constater, par les courriers reçus à l'Arcep et lors de mes déplacements aux Sables d'Olonne, ou encore à Brive-la-Gaillarde, avec les élus mais aussi les utilisateurs, la colère et la frustration à voir cette attente de l'arrivée de la fibre se prolonger indéfiniment.

Je rappelle que cette sanction financière n'est pas la fin de l'histoire.

C'est la révision de la deuxième échéance, fin 2022, qui a fait l'objet d'une négociation entre Orange et le ministre Jean-Noël Barrot et qu'un accord a été annoncé hier. Je comprends que l'Arcep sera saisie prochainement et elle rendra alors un avis formel sur la proposition de nouveaux engagements d'Orange.

L'objectif du gouvernement comme de l'Arcep reste le même : nous préférons tous ici une reprise réelle des déploiements en zone AMII, notamment dans la perspective de fermeture du réseau cuivre.

C'est le cas dans les zones AMII, mais au-delà aussi.

Pour faire un rapide bilan des déploiements de la fibre à date :

Au 30 juin 2023, parmi les 43,8 millions de locaux recensés à date par les opérateurs sur le territoire national, 36,2 millions sont raccordables : la couverture en fibre optique a progressé de près de 2 points sur 2ème trimestre et atteint 83%.

Environ 70% des locaux rendus raccordables au deuxième trimestre 2023 sont dans les zones moins denses des Réseaux d'Initiative Publique. Le ralentissement du rythme des déploiements, déjà observé en 2022 et début 2023, se poursuit, en particulier dans les zones très denses et les zones AMII du territoire.

Dans ce contexte, il semble aussi utile de répéter à nouveau que l'achèvement du déploiement FttH est le critère central, qui conditionne la fermeture du réseau historique en cuivre.

C'est déjà le cas dans le cadre actuel, ce sera toujours le cas dans le cadre l'Analyse de Marché, en cours de finalisation et qui est prévu pour une durée de 5 ans de 2024 à 2028. Nous avons fait ce choix de durée, car c'est une recommandation de la commission européenne. Mais nous avons aussi intégré dans notre analyse de marché la possibilité de refaire une analyse de marché en cours de cycle, si les conditions de marché évoluaient significativement et si nous estimions que le cadre posé dans notre analyse de marché méritait d'être revu. Nous n'hésiterons pas à le faire.

Cela nous semble d'autant plus important qu'on entre dans la phase opérationnelle de fermeture du réseau cuivre avec le lot 1 de fermeture du cuivre dès janvier : 162 communes pour 210.000 locaux sont concernées. L'Arcep sera vigilante au respect des critères de fermeture, en particulier en matière de couverture FttH et de disponibilité des offres. Le cas échéant, l'Arcep n'exclut pas des reports à la maille de communes.

Nous suivons aussi avec une grande vigilance l'expérimentation en cours en zone très dense à Rennes et Vanves où la fermeture commerciale est prévue fin mars 2024, dans des zones où l'obligation de complétude n'a pas cours.

Au global, le plan d'Orange prévoit une fermeture commerciale nationale le 31 janvier 2026, dans un peu plus de deux ans, c'est bientôt, celle-ci ne sera possible au niveau national que si les déploiements accélèrent, et que les offres, notamment à destination des entreprises, émergent sur tous les réseaux.

Pour réussir le projet de fermeture du réseau cuivre, il faut aussi être en mesure de réaliser tous les raccordements : passer du raccordable au raccordé.

L'Arcep a publié une recommandation en juillet 2023, qui clarifie les responsabilités sur le raccordement final et sur le raccordement des immeubles neufs : qui doit faire quoi ?

En domaine public en dehors des zones très denses, il découle de l'obligation de complétude qu'il appartient à l'opérateur d'infrastructure de s'assurer de la disponibilité des infrastructures de génie-civil pour le raccordement final FttH jusqu'à la limite de domaine privé. Cela implique de construire le génie-civil manquant ou de faire réparer le génie-civil endommagé. Les coûts induits par ces travaux doivent être pris en charge par l'opérateur d'infrastructure, et font partie de l'assiette des coûts recouverts dans les tarifs d'accès au réseau.

En domaine public, il y a un cas particulier : celui des immeubles neufs. Dans ce cas, le code de l'urbanisme prévoit que le propriétaire ou le promoteur doit financer le génie-civil pour la fibre au droit du terrain. Mais l'opérateur d'infrastructure reste responsable de financer et faire réaliser les travaux nécessaires pour que le génie-civil soit disponible pour la fibre jusqu'au droit du terrain et ne peut pas facturer la réalisation de génie-civil en dehors du droit du terrain au promoteur ou au propriétaire qui fait construire.

Les coûts induits par ces travaux doivent être pris en charge par l'opérateur d'infrastructure, et font partie de l'assiette des coûts recouverts dans les tarifs d'accès au réseau. Cela signifie que le point d'accès au réseau, le « PAR », qui est l'endroit où le génie-civil sous la responsabilité du propriétaire/promoteur rejoint le génie-civil sous la responsabilité de l'OI, doit être à l'intérieur du droit du terrain.

Nous avons d'ailleurs publié une nouvelle page sur le site de l'Arcep en septembre qui rappelle les 4 grandes étapes et les droits et devoirs des différents acteurs pour le raccordement à la fibre des immeubles neufs en dehors des zones très denses. N'hésitez pas à en faire part aux collectivités membres de vos syndicats, qui sont souvent démunies pour répondre aux concitoyens sur ce sujet.

Par ailleurs, il existe des difficultés de financement pour lever toutes les difficultés liées à la réalisation de tous les raccordements. L'Arcep regarde donc avec grand intérêt le projet dit GC Co se tient à la disposition des acteurs.

En domaine privé, cela relève de la responsabilité du ou des propriétaire(s) ou du promoteur pour les immeubles neufs. Toutefois la question de la charge du financement de ces travaux pour certains propriétaires est régulièrement soulevée. Comme beaucoup, je pense qu'un mécanisme de solidarité financière notamment vis-à-vis des ménages les plus modestes serait bienvenu.

Enfin pour réussir la fermeture du réseau cuivre, il faut assurer une qualité de service attendue et dans la durée : des raccordements réussis, réalisés dans les règles de l'art et une fibre bien exploitée !

Exceptionnellement, je ne vais pas revenir aujourd'hui sur cet enjeu de qualité de service. En effet, je me suis exprimée récemment plusieurs fois sur ce sujet, notamment lors de l'évènement Territoires connectés de l'Arcep fin septembre, ou encore lors des Universités du Très Haut Débit organisés par Infranum en octobre.

Je vous confirme juste que cela reste une priorité absolue de l'Arcep et que je ferai un point plus détaillé prochainement.

Deuxième sujet : le coût d'exploitation dans les zones RIP

J'entends les inquiétudes de certains RIP quant à l'équilibre de leur exploitation sur le long-terme.

Le plan France très haut débit a souhaité favoriser l'homogénéité des tarifs au niveau national. L'un des succès du Plan France très Haut Débit est d'avoir permis d'avoir des tarifs de détail homogènes sur tout le territoire, grâce à des tarifs de gros homogènes. Cela a contribué à l'arrivée des OCEN sur les RIP. C'est un équilibre fragile. Il faut rester attentif à la pérennité de cet acquis. Si les tarifs de gros devaient trop diverger entre les territoires, le risque sera celui de la fin de l'homogénéité tarifaires entre RIP et donc entre territoires, y compris possiblement sur les tarifs de détails.

Mais il n'y a pas de dogmatisme de l'Arcep sur ce sujet : tant que les écarts de tarifs de gros entre les zones restent faibles, cela ne soulève pas de difficulté.

Des adaptations des tarifs récurrents pourraient s'avérer nécessaires afin de permettre à certains RIP de couvrir leurs coûts d'exploitation, qui seront nécessairement appréciés sur le long terme.

Dans cette perspective l'Arcep a besoin pour cela de recueillir des éléments chiffrés pour mieux documenter ces coûts et leurs éventuelles variations entre les réseaux et à ce stade seul un RIP (NATHD) est venu solliciter l'Arcep sur la base de ces éléments chiffrés.

Je salue à ce titre les travaux engagés par la FNCCR pour essayer d'objectiver les coûts d'exploitation de certains RIP. Nous sommes intéressés par ces travaux, et sommes preneurs des éléments de coûts détaillés qui sous-tendent ces travaux, afin qu'ils puissent contribuer à la réflexion de l'Arcep sur cette problématique. On est à la disposition des collectivités pour étudier les données qu'elles peuvent nous transmettre sur cette question.

Troisième sujet : la résilience des réseaux

La résilience des réseaux, c'est-à-dire la capacité non pas de ne pas tomber en panne – c'est illusoire – mais à revenir à une situation de fonctionnement nominal dans des délais compatibles avec les attentes des utilisateurs et les obligations des opérateurs. C'est un sujet qui s'est grandement complexifié, notamment du fait :

- de la multiplication du nombre d'opérateurs d'infrastructure impliqués dans la construction et l'exploitation des réseaux ;
- de la multiplication des sous-traitants des opérateurs ;
- de la sophistication technique de l'exploitation des réseaux, notamment grâce à la « virtualisation » et au fait qu'elle relève de plus en plus de logiciels puissants qui sont sur le cloud ;

- du fait du changement climatique : les catastrophes naturelles qui sont de plus en plus fréquentes peuvent gravement endommager les réseaux, que ce soit du fait d'incendies, de tempêtes, etc. Même refroidir les très nombreux *datacenters* devient un sujet de préoccupation.

L'Arcep note que les collectivités se saisissent de plus en plus de cette question de la résilience des réseaux, avec notamment la réalisation des schémas de résilience.

L'Arcep agit également sur cette question de la résilience, en travaillant à la fois sur les enjeux :

- d'ordre technique et organisationnel : quels moyens les opérateurs doivent-ils mobiliser ?
- d'ordre économique : comment arbitrer entre nécessité d'améliorer la résilience des réseaux des opérateurs et les coûts que cela implique ?
- d'ordre sociétal et environnemental : comment prendre en compte le dérèglement climatique pour assurer la résilience des réseaux ?

Comme je le disais en introduction, l'Arcep a choisi de travailler sur cette thématique de la résilience dans le cadre d'une démarche plus large, qui s'appelle « Réseaux du futur ».

Nous avons réuni un comité scientifique de personnalités issues des télécoms et d'autres secteurs d'activités, avec des profils techniques, mais aussi économiques et sociologiques pour alimenter la réflexion. Nous restituerons ces travaux en produisant des notes thématiques, accessibles à tous, afin d'éclairer le débat public.

En conclusion : le rôle des collectivités territoriales dans l'aménagement numérique du territoire est essentiel, sur tous les plans. Et le travail que mène l'Avicca pour animer les réflexions sur ce sujet l'est tout autant.

Que ce soit en matière de déploiement de la fibre, où l'on voit aujourd'hui des zones rurales mieux desservies que les zones denses, en matière d'implication dans le cadre du New deal Mobile, de l'accompagnement apporté par les élus pour la réussite des expérimentations de fermeture du réseau cuivre, les collectivités ont une place centrale. L'Arcep en a conscience et a bien intégré le besoin en information des collectivités pour le projet de fermeture du réseau cuivre dans sa prochaine analyse de marché 2024 – 2028.

Les collectivités jouent aussi un rôle majeur en développant toutes les actions visant à ne laisser personne au bord du chemin de la société numérique, et à mettre en place tous les dispositifs utiles à l'inclusion numérique, sujet crucial, compliqué, mais essentiel afin de ne pas créer une société à deux vitesses.