

## **OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

# **LES COMPTES ET LA GESTION DE L'ARCEP**

Exercices 2015-2021

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Cour des comptes, le 21 juillet 2023.

## TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES .....	2
SYNTHÈSE .....	4
RECOMMANDATIONS .....	7
INTRODUCTION.....	8
<b>1 UNE REGULATION EFFICACE AU REGARD DE NOMBREUX OBJECTIFS .....</b>	<b>10</b>
1.1 Des missions plus nombreuses dont l'exercice est plus complexe .....	10
1.1.1 La régulation des communications électroniques, une mission historique aux enjeux renouvelés .....	10
1.1.2 Une régulation postale accrue .....	21
1.1.3 De nouvelles missions qui dépassent parfois la simple régulation .....	24
1.2 Une Autorité reconnue pour son expertise et sa technicité .....	29
1.2.1 Un positionnement institutionnel affirmé, en lien avec un nombre croissant d'interlocuteurs .....	29
1.2.2 Des résultats contrastés selon les publics et les territoires concernés .....	36
1.3 Une adaptation des outils de contrôle et de répression à poursuivre.....	42
1.3.1 Une régulation par la donnée qui impose davantage de contre- expertise .....	42
1.3.2 Une utilisation perfectible du levier préventif.....	47
<b>2 UNE ORGANISATION ET DES MOYENS ADAPTES AUX MISSIONS DE L'AUTORITE.....</b>	<b>57</b>
2.1 Un fonctionnement interne modifié et une gouvernance satisfaisante.....	57
2.1.1 Le collège : un organe de gouvernance au fonctionnement exigeant .....	57
2.1.2 Des évolutions dans l'organisation des services de l'Autorité.....	61
2.2 Des agents aux compétences techniques .....	64
2.2.1 Des personnels majoritairement contractuels.....	64
2.2.2 Des difficultés de recrutement liées à la technicité des profils recherchés.....	66
2.2.3 Des rémunérations maîtrisées.....	68
2.2.4 Des procédures de déontologie à formaliser .....	71
2.3 Des dépenses maîtrisées .....	73
2.3.1 Des ressources intégralement financées sur le budget de l'État.....	73
2.3.2 Des dépenses stabilisées sur la période 2015-2021 .....	75
2.3.3 Des marchés formalisés dont la régularité apparaît satisfaisante, quelques points d'attention.....	80
2.4 Une régie de recettes adaptée au recouvrement de montants importants.....	85

ANNEXES .....	88
Annexe n° 1.	Terminologie issue de l'article L. 32 du CPCE (extraits) .....89
Annexe n° 2.	Outils de suivi et de régulation par la donnée de l'Arcep .....91

## SYNTHÈSE

### *Des missions élargies, des enjeux de régulation renouvelés*

L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) est une autorité administrative indépendante dont les missions ont fortement évolué ces dernières années.

Mission historique de l'Arcep, encadrée au niveau européen, la régulation des communications électroniques fait face à des enjeux renouvelés. S'agissant du réseau fixe, la régulation de l'Arcep est structurée par le contrôle des engagements pris par les opérateurs (Bouygues Telecom, Free Mobile, Orange, SFR), dans le cadre du plan France très haut débit. La perspective de la bascule totale du cuivre vers la fibre à horizon 2030 peut avoir des conséquences majeures en termes de modèle de concurrence, de continuité territoriale de la connectivité et de qualité de service pour l'utilisateur. Dans ce cadre, la disponibilité et l'abordabilité de l'offre haut débit sur tout le territoire, exigences de service universel issues du code européen des communications électroniques, devront être garanties et particulièrement surveillées. S'agissant du réseau mobile, l'Arcep a participé à des procédures d'attribution de fréquences d'envergure pendant la période sous contrôle (2015-2021), liée aux mutations technologiques du réseau (la bande 700 Mhz, le *New deal mobile*, les enchères 5G). Le régulateur a adapté ses modalités de suivi et de contrôle à la multiplication des engagements des opérateurs.

En parallèle, le périmètre des missions de l'Arcep a été progressivement élargi. Ses missions de régulation postale ont été enrichies de nouvelles compétences en matière de colis et, plus récemment, d'évaluation du coût net de la mission de service universel. En 2019, l'Autorité s'est emparée avec réactivité de sa nouvelle compétence de régulation de la distribution de la presse, mais certaines réformes demeurent en cours de déploiement. De nouvelles missions ont été confiées à l'Autorité, désormais garante de la neutralité d'internet (depuis 2015) et responsable, avec d'autres autorités administratives indépendantes, de l'animation des réflexions sur l'impact environnemental du numérique. Alors que la dernière revue stratégique des missions de l'Autorité date de 2016, il semblerait pertinent de l'actualiser pour prendre en compte ce nouveau champ de compétences, et mettre à jour la feuille de route interne.

### *Une gouvernance satisfaisante, des effectifs stabilisés et des dépenses maîtrisées*

La gouvernance de l'Arcep est assurée par son collège, organe indépendant composé de sept membres incluant la présidente. Son fonctionnement et ses modalités de prise de décision sont strictement encadrés. Il se réunit en trois formations distinctes : la formation plénière, la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction et la formation restreinte, qui délibère sur les décisions de sanction.

Les membres du collège sont soumis à de strictes exigences déontologiques, renforcées par la loi en 2017. Ces règles de déontologie et de transparence, de même que l'impératif d'indépendance, sont respectés.

L'effectif de l'Arcep est quasiment stable sur la période et atteint 183 ETP en 2021. 80% des agents sont contractuels, leurs compétences sont très techniques et leur niveau de diplôme élevé.

Une stratégie de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) est en cours d'élaboration afin de faire face au déficit de compétences dans certains secteurs. Si les difficultés de recrutement ne constituent pas pour l'heure un frein aux activités de régulation, elles pourraient à terme peser sur le fonctionnement de l'Autorité. L'Arcep offre des rémunérations maîtrisées et partiellement individualisées.

Inhérents au secteur, les risques déontologiques liés aux nombreuses mobilités externes des agents sont encadrés par l'Autorité, *via* des procédures conformes aux règles en vigueur. La formalisation des échanges avec la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) permettrait de sécuriser davantage les parcours et de disposer d'une doctrine actualisée en matière de mobilités.

Les ressources et les dépenses de l'Arcep sont stables sur la période 2015-2021. Les crédits ouverts au titre de l'action 13 du programme 134 de la mission *Economie* constituent l'intégralité des ressources. Ils s'élèvent à 23,2 M€ par exercice en moyenne, avec une augmentation ponctuelle en 2018 liée aux frais de déménagement de l'Autorité. La masse salariale (16 M€ en 2021) représente deux tiers des dépenses. Les dépenses de fonctionnement sont caractérisées par une progression des montants alloués aux systèmes d'information et aux achats d'études et d'expertise. Cette hausse est compensée par la diminution des dépenses de location immobilière depuis le déménagement intervenu en 2018.

En progression en nombre comme en montants, les marchés formalisés passés par l'Arcep et contrôlés par la Cour sont globalement conformes aux obligations en matière de commande publique.

Pour recouvrer les taxes et redevances liées à l'attribution des ressources en numérotation et en fréquences, l'Arcep est dotée d'une régie de recettes. Son fonctionnement est adapté à la facturation de montants importants (808,4 M€ en 2021), notamment depuis la mise en œuvre des recommandations formulées par un audit de la DRFiP en 2019.

### ***Une Autorité reconnue pour son expertise qui a fait évoluer ses modalités de contrôle et de sanction***

Bien qu'il soit difficile d'isoler l'impact de l'action de l'Arcep, les résultats observés sur les secteurs régulés sont globalement positifs, ainsi qu'en témoignent la progression significative de la connectivité en France, la baisse des prix des abonnements ou encore la hausse des investissements des opérateurs. La situation demeure néanmoins contrastée selon les publics et les territoires, en particulier s'agissant de la connectivité des entreprises et de l'accès à la fibre optique.

L'Arcep a initié en 2015 une transformation de ses outils de contrôle et de suivi des marchés régulés. Elle a adopté une nouvelle pratique de « régulation par la donnée », qui se traduit par le développement d'outils cartographiques et interactifs adaptés à tous les publics,

ainsi que par la publication d'un grand nombre d'informations. Cette approche est gage de transparence et vise à inciter les opérateurs à se conformer aux règles de régulation. Son efficacité est conditionnée par la fiabilité des données collectées. Leur contre-expertise par le régulateur atteint déjà un niveau plutôt satisfaisant, mais gagnerait à s'appuyer davantage sur le *crowdsourcing* (ou production participative) et sur des compétences d'audit élargies.

Le levier de la sanction, envisagé comme ultime recours de la régulation, est peu utilisé : sept sanctions ont été prononcées au cours de la période sous revue, entre 2015 et 2022. Certains instruments « préventifs » en amont des procédures de sanctions pourraient être mieux exploités et suivis, comme la « régulation par la parole », les mises en demeure en amont des échéances fixées, et les plans de remise en état du réseau fixe.

L'Arcep pilote de multiples concertations et consultations (146 consultations publiques ouvertes entre 2015 et 2022). En conséquence, les décisions de l'Autorité sont peu remises en cause par les acteurs concernés, voire par le juge, en dépit d'une hausse récente du contentieux.

Au total, l'Arcep est une autorité reconnue pour son niveau d'expertise et ses résultats, à l'échelle nationale comme européenne. Elle joue un rôle moteur au sein du *Body of european regulators in electronic communications* (BEREC), l'organe de supervision pour les régulateurs européens des télécommunications dont elle a assuré la présidence en 2017 et la vice-présidence trois fois entre 2015 et 2022. Les relations qu'elle entretient avec d'autres régulateurs nationaux et l'administration centrale sont satisfaisantes.

## RECOMMANDATIONS

**Projet de recommandation n° 1.**(DGE) : A défaut de désigner un nouvel opérateur de service universel, veiller à ce que l'accessibilité et l'abordabilité de l'offre internet haut-débit soient garanties à compter de 2024.

**Projet de recommandation n° 2.**(DGE) : Étendre dès 2025 aux opérateurs d'infrastructure le dispositif de financement des audits prévu à l'article L.33-12 du CPCE.

**Projet de recommandation n° 3.**(Arcep, DGE) Accroître dans le domaine du réseau fixe le recours à la mise en demeure des opérateurs en amont des échéances comprises dans leurs engagements.

**Projet de recommandation n° 4.**(Arcep) Mettre en œuvre un suivi renforcé des plans de remise en état du réseau fixe, avec de strictes échéances.

**Projet de recommandation n° 5.**(Arcep) Mener une nouvelle revue stratégique des missions de l'Arcep d'ici 2025 afin de mettre à jour la feuille de route interne.

**Projet de recommandation n° 6.**(Arcep) Fixer d'ici fin 2024 les critères d'attribution du complément indemnitaire de rémunération des fonctionnaires affectés à l'Arcep.

**Projet de recommandation n° 7.**(Arcep) : Formaliser avant fin 2024 les échanges avec la HATVP afin de sécuriser juridiquement les mobilités externes.

## INTRODUCTION

L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) est une autorité administrative indépendante créée en 1997 sous le nom d'Autorité de régulation des télécommunications.

Ses compétences sont fondées sur un ensemble de textes européens regroupés en 2018 au sein du code européen des communications électroniques, ainsi que sur des dispositions législatives nationales qui figurent dans le code des postes et des communications électroniques (CPCE).

Les missions de l'Autorité ont été considérablement étendues et ses compétences enrichies depuis sa création et le précédent contrôle de la Cour des comptes (sur les exercices 2009 à 2013). Initialement chargée d'accompagner l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications, l'Arcep est désormais le régulateur du secteur postal (depuis 2005), le garant de la neutralité d'internet (depuis 2015), le régulateur de la distribution de la presse (depuis 2019) et l'animateur de réflexions sur la soutenabilité environnementale du numérique (depuis 2021).

L'activité prépondérante de l'Autorité demeure la régulation des marchés de communications électroniques fixe et mobile, notamment via l'attribution des autorisations d'utilisation de fréquences aux opérateurs privés (Bouygues Telecom, Free Mobile, Orange, SFR) et le contrôle des engagements pris par ces derniers. La période sous contrôle (2015-2021) a comporté plusieurs échéances importantes qui ont donné lieu à des procédures innovantes (attribution de fréquences via des enchères, notamment).

La régulation est exercée dans l'objectif de concilier la soutenabilité des opérateurs privés, une connectivité homogène du territoire, une concurrence sectorielle effective et loyale et la protection de l'utilisateur final. À cette fin, l'Arcep est dotée de pouvoirs réglementaires, de collecte d'information, d'autorisation, de contrôle, de règlement des différends et de sanction. L'Autorité s'est également engagée dans une nouvelle approche de la régulation « par la donnée », facteur de transparence, de concertation et d'incitation, au bénéfice des utilisateurs.

L'Arcep est une instance collégiale composée de sept membres (six membres à parité et le président). À la suite de la présidence de M. Sébastien Soriano (2015-2021), Mme Laure de la Raudière a été nommée à la tête de l'Autorité le 28 janvier 2021.

Afin de mener à bien les missions qui lui sont dévolues, le Collège s'appuie sur des services composés d'environ 180 agents, organisés par direction thématique ou transverse. Le budget de l'Arcep, 23,2 M€ par an en moyenne entre 2015 et 2021, est financé sur le budget de l'État (action 13 – *Régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP)* du programme 134 – *Développement des entreprises et régulations* rattaché à la mission *Économie*).

Le présent rapport (sur les exercices 2015 à 2021) tient compte des publications récentes de la Cour (l'ex-Agence du numérique<sup>1</sup>, le *New deal mobile*<sup>2</sup>, les enchères pour l'attribution des fréquences 5G<sup>3</sup>) ; les politiques analysées dans ces publications n'y sont donc pas détaillées.

Il étudie l'évolution des missions assignées à l'Autorité, ainsi que sa performance et son efficacité au regard de ses objectifs (partie 1). Il analyse l'adéquation entre les missions de l'Autorité et les moyens dont elle est dotée, ainsi que la conformité de la gestion de ces moyens aux règles déontologiques, budgétaires et réglementaires en vigueur (partie 2).

---

<sup>1</sup> *L'héritage de l'ex-agence du numérique : de grandes ambitions, une mise en ordre nécessaire.* Cour des comptes - RPA 2021.

<sup>2</sup> *Réduire la fracture numérique, le pari du New Deal 4 G.* Cour des comptes - juin 2021.

<sup>3</sup> *Les enchères pour l'attribution des fréquences pour la 5G.* Cour des comptes - référé mai 2022.

# 1 UNE REGULATION EFFICACE AU REGARD DE NOMBREUX OBJECTIFS

## 1.1 Des missions plus nombreuses dont l'exercice est plus complexe

Le nombre des missions de l'Arcep s'est accru sur la période sous revue, son champ d'expertise s'est étendu et son activité s'en trouve modifiée comme l'indique l'évolution de ses décisions et avis.

**Tableau n° 1 : Nombre et répartition des décisions et avis adoptés par l'Arcep (2015-2022)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
<b>Nombre de décisions annuelles</b>	<b>1641</b>	<b>1755</b>	<b>1577</b>	<b>1717</b>	<b>1941</b>	<b>1577</b>	<b>2990</b>	<b>2318</b>
<i>dont décisions relatives aux ressources en fréquences et numérotation</i>	1544	1623	1458	1461	1855	1495	2244	2114
<i>dont décisions réglementaires homologuées (L.36-6 CPCE)</i>	4	4	5	2	4	2	5	3
<i>dont décisions relatives aux analyse de marché</i>	1	2	7	1	2	5	0	0
<i>dont règlements de différends</i>	3	0	2	3	1	2	2	1
<i>dont mises en demeure</i>	13	12	3	4	7	4	4	7
<i>dont sanctions (rendues publiques)</i>	3	3	0	0	0	0	0	1
<b>Nombre d'avis annuels</b>	<b>51</b>	<b>33</b>	<b>36</b>	<b>24</b>	<b>32</b>	<b>22</b>	<b>28</b>	<b>25</b>
<i>dont avis sur projets de décrets, lois, ordonnances ou arrêtés</i>	8	20	22	14	9	8	7	3
<i>dont avis sur proposition d'engagements d'opérateurs (L.33-13 CPCE)</i>	0	0	0	2	8	0	0	0
<i>dont avis relatif à la compétence de régulation de distribution de la presse</i>	1	0	0	0	0	5	5	1
<i>dont saisine par une autorité de régulation tierce (ADLC, CSA...)</i>	1	2	1	3	2	2	3	1

Source : ARCEP, retraitement Cour des comptes. \*au 21 novembre.

### 1.1.1 La régulation des communications électroniques, une mission historique aux enjeux renouvelés

#### 1.1.1.1 Un cadre réglementaire d'origine européenne, qui consolide les pouvoirs de l'Arcep sur la période

Créée le 5 janvier 1997 sous le nom d'Autorité de régulation des télécommunications (ART), l'Arcep avait pour fonction originelle d'accompagner l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications afin que de nouveaux opérateurs puissent émerger aux côtés de l'opérateur historique (France Télécom, devenu Orange) et de réguler les marchés correspondants. Le fondement juridique de la régulation des communications électroniques découle très largement d'un encadrement réglementaire européen, qui a connu des évolutions notables entre 2015 et 2022.

Les communications électroniques sont encadrées depuis 2002 par un ensemble de directives européennes composant le « paquet télécoms »<sup>4</sup>, amendé en 2009<sup>5</sup> afin notamment de renforcer les pouvoirs des autorités de régulation nationales et de créer un organe commun de supervision pour les régulateurs européens des télécommunications, le *Body of european regulators in electronic communications* (BEREC). Il a également été complété par diverses décisions et règlements, par exemple en matière d'itinérance<sup>6</sup> et de neutralité du net. Le « paquet télécoms » a été entièrement refondu en 2018. La directive 2018/1972 du 11 décembre 2018 a établi un cadre harmonisé et actualisé, le code européen des communications électroniques (CECE), avec pour objectifs de :

- favoriser la connectivité par le déploiement généralisé des réseaux à très haute capacité fixes et mobiles, *via* des investissements notamment dans les réseaux fibre et 5G ;
- promouvoir la concurrence dans la fourniture de réseaux de télécommunications, par l'exercice d'une régulation symétrique ou asymétrique, à travers des cycles d'analyses de marché visant à détecter les opérateurs exerçant une influence significative sur ces marchés (« opérateurs puissants ») et à fixer les obligations leur incombant<sup>7</sup> ;
- réguler l'accès aux réseaux, notamment par les acteurs proposant des services d'appel et de messagerie instantanée *over the top* (sans infrastructure propre) ;
- garantir la qualité, la résilience et la sécurité des réseaux ;
- accorder de nouveaux droits aux utilisateurs et moderniser le service universel des communications électroniques, en y intégrant un accès à l'internet très haut débit ;
- définir les obligations des opérateurs en matière de numéros ou de messages d'urgence.

Pour ce faire, le CECE prévoit de conforter l'indépendance et d'élargir le pouvoir des autorités de régulation nationales (ARN), notamment en termes de collecte d'information et d'obligation de partage de réseaux. Les travaux de l'Arcep peuvent faire l'objet de notifications obligatoires et d'un contrôle par la Commission européenne, en particulier s'agissant des décisions liées aux analyses de marchés et à leurs suites. L'Arcep a donc des relations directes et formelles avec la Commission européenne, notamment avec la DG Connect et, dans une moindre mesure, la DG Comp.

Ces règles sont traduites au niveau national dans le code des postes et des communications électroniques (CPCE), qui regroupe les objectifs, compétences et pouvoirs de l'Arcep. Il a été complété au cours de la période sous contrôle, suite à l'adoption de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (6 août 2015) et de la loi pour une République numérique (7 octobre 2016). Ces deux textes confèrent à l'Arcep des pouvoirs

---

<sup>4</sup> Directive 2002/21/CE du 7 mars 2002 dite directive « cadre » ; Directive 2002/20/CE du 7 mars 2002 dite directive « autorisation » ; Directive 2002/19/CE du 7 mars 2002 dite directive « accès » ; Directive 2002/22/CE du 7 mars 2002 dite directive « service universel »).

<sup>5</sup> Directive 2009/140/CE du 25 novembre 2009 modifiant les directives « cadre », « autorisation » et « accès ».

<sup>6</sup> En application du règlement 2017/920 du 17 mai 2017, les utilisateurs en déplacement dans l'espace économique européen peuvent utiliser leur téléphone dans les mêmes conditions que dans leur pays d'origine.

<sup>7</sup> Dans le cadre d'une régulation dite symétrique, du fait de la coexistence de plusieurs opérateurs entre lesquels s'exerce un niveau satisfaisant de concurrence, l'autorité de régulation a la faculté de fixer des obligations générales qui s'appliquent à tous les opérateurs. A l'inverse, une régulation dite asymétrique prévoit, du fait de l'existence d'un opérateur en position dominante détectée au cours d'une analyse de marché, l'édiction de règles spécifiques à cet (ou ces) opérateur(s) par l'autorité de régulation.

étendus, s'agissant par exemple de la publication en *open data* des cartes de couverture des opérateurs, de l'attribution de ressources en fréquences et en numérotation, ou de lignes directrices sur les conditions tarifaires d'accès aux réseaux fixes. Depuis 2021, le code intègre l'ensemble des évolutions du cadre européen<sup>8</sup>.

Au titre de l'article L32-1 du CPCE, l'Arcep a 21 objectifs dont ceux de garantir la concurrence, de définir les conditions d'accès aux services, de favoriser le déploiement de réseaux et leur interopérabilité au niveau européen, de promouvoir les investissements par une cohérence et une prévisibilité réglementaires, de garantir la neutralité d'internet et d'optimiser le régime d'utilisation des ressources en numérotations et fréquences radioélectriques. L'Autorité a également compétence pour régler les différends entre opérateurs.

En pratique, les missions de l'Arcep et leur exercice varient en fonction des marchés, notamment entre fixe et mobile.

### 1.1.1.2 Le réseau fixe : une régulation marquée par la transition cuivre-fibre

Les réseaux fixes sont constitués des réseaux permettant un accès fixe à la téléphonie et à internet : cuivre équipé de DSL<sup>9</sup>, fibre optique, réseaux câblés mêlant fibre optique et câble coaxial. Entre 2015 et 2021, la régulation de ces réseaux est caractérisée par la préparation de la fermeture du réseau cuivre d'Orange et par la garantie du déploiement en parallèle du réseau de fibre optique sur tout le territoire, dont la résilience constitue un enjeu crucial pour l'avenir.

#### 1.1.1.2.1 Assurer la concurrence : le passage d'une régulation asymétrique à une régulation symétrique

Dans le secteur des communications fixes, deux régimes de régulation coexistent : d'une part, une régulation asymétrique sur le réseau cuivre, du fait de l'existence d'un opérateur historique en position dominante (Orange) ; d'autre part, une régulation symétrique pour le réseau de fibre optique jusqu'à l'abonné (*Fiber to the Home, FttH*) en cours de déploiement.

S'agissant de la régulation asymétrique du réseau cuivre, le cadre européen prévoit que l'Arcep mène des analyses de marché à intervalles réguliers, afin d'identifier les acteurs présents sur chaque marché étudié, leur poids respectif, l'existence éventuelle d'un acteur « puissant » (position dominante) et de proposer, le cas échéant, des solutions de régulation (« remèdes »).

Entre 2014 et 2021, l'Arcep a réalisé deux cycles d'analyses de marché (2014-2017 et 2017-2020), un troisième cycle (2020-2023) étant en cours. A l'issue de ces procédures et en lien avec la Commission européenne, l'Arcep impose notamment à Orange un encadrement pluriannuel du tarif de « dégroupage », soit le montant payé par les autres opérateurs à Orange pour avoir accès à la boucle locale de cuivre dont Orange est propriétaire. Le plafond, fixé à 9,65 euros par accès et par mois pour les années 2021 à 2023, a été relevé à 10,04 euros à

---

<sup>8</sup> Transposition de la directive de 2018 par la loi n° 2020-1508 en date du 3 décembre 2020 et l'ordonnance n° 2021-650 en date du 26 mai 2021.

<sup>9</sup> *Digital subscriber line*.

compter du 1er avril 2023 (pour tenir compte de l'évolution de l'IFER – imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux).

Au-delà de la régulation asymétrique traditionnelle, la fermeture du réseau cuivre et la transition vers un réseau fibre très haut débit génèrent de nouveaux enjeux de régulation :

- L'Autorité accompagne la fermeture du réseau cuivre annoncée par Orange fin 2019 et prévue pour fin 2030. Orange a communiqué à l'Arcep le 31 janvier 2022 un projet de plan de fermeture du réseau de boucle locale cuivre, complété à la demande du régulateur. L'Arcep conditionne chaque étape de la fermeture du réseau cuivre à un certain nombre de critères, en termes de délais de prévenance, de partage d'information, de couverture de la zone concernée par le réseau de fibre optique *FttH* ou encore de présence d'offres commerciales concurrentes. Les décisions relatives à la fermeture du réseau cuivre font l'objet de consultations et de groupes de travail avec les opérateurs, organisés par l'Arcep.
- Elle prépare le passage à une régulation entièrement symétrique au terme de la fermeture du réseau cuivre et du déploiement de la fibre optique sur tout le territoire (Plan très haut débit). En effet, alors que le réseau cuivre est détenu en totalité par Orange, il existe désormais, selon l'Arcep, environ 120 opérateurs exploitants de réseaux *FttH* sur le territoire français<sup>10</sup>. Au cours de la période sous revue, l'Autorité a été de ce fait confrontée à une multiplication des opérateurs auprès desquels elle collecte des informations sur la couverture et la qualité des réseaux. Elle a créé un portail en ligne pour permettre aux opérateurs de déposer et corriger ces informations de manière autonome.
- L'Autorité envisage enfin la bascule vers la fibre comme une opportunité pour renforcer la concurrence sur les offres de réseaux fixes destinées aux entreprises, qu'elle juge aujourd'hui insuffisante. L'obligation de migration technologique de la majorité des entreprises, abonnées au cuivre, déclenchera *de facto* la remise en concurrence de leur fournisseur actuel. L'Arcep inclut aussi l'objectif d'une concurrence renforcée au bénéfice des entreprises dans ses décisions d'analyses de marché à destination d'Orange, et dans ses décisions symétriques à destination de tous les opérateurs exploitant un réseau fibre. Elle impose notamment sur l'ensemble des réseaux *FttH* la mise en place d'offres de service de qualité renforcée pour chaque entreprise, quelle que soit sa localisation.

#### 1.1.1.2.2 Le contrôle de la couverture du réseau fibre dans un objectif de connectivité et d'aménagement du territoire

Dans le cadre de la transition vers la fibre comme réseau de référence, l'Arcep est chargée du contrôle des engagements pris par les opérateurs au titre du Plan France très haut

---

<sup>10</sup> Sauf exception (exploitations en régie ou par des sociétés publiques locales), la plupart des opérateurs d'infrastructure exploitant des réseaux de boucle locale optique mutualisés sont aujourd'hui des filiales de l'un des groupes suivants : Orange, Altice, Altitude, Axione et TDF.

débit<sup>11</sup>. Lancé en 2010 et formalisé en 2013, ce plan visait la couverture intégrale du territoire en très haut débit à l'horizon 2022 – environ 35 millions de logements et locaux à usage professionnel –, dont 80 % en fibre optique jusqu'à l'abonné, et la couverture intégrale en fibre optique d'ici 2025. Un objectif intermédiaire de 50 % de taux de couverture des foyers en 2017 était également fixé. Pour atteindre cet objectif, le territoire a été découpé en trois types de zones.

Les zones très denses représentent près de 7,7 millions de locaux au premier trimestre 2022. La concurrence s'y exerce librement, régulée par des décisions symétriques de l'Arcep applicables à tous les opérateurs.

L'Arcep contrôle également le déploiement du très haut débit dans les zones moins denses d'initiative privée (zones dites « AMII », définies par un appel à manifestation d'intention d'investissement du Gouvernement en 2013). Ces zones sont couvertes par des engagements de déploiement sur fonds propres des opérateurs Orange et SFR, concrétisés et rendus juridiquement opposables en 2018 au titre de l'article L.33-13 du CPCE<sup>12</sup>. L'Arcep contrôle le suivi et sanctionne les éventuels manquements. L'objectif était de rendre raccordables 100 % des locaux des 3 000 communes désignées par Orange d'ici 2022, et raccordables ou raccordables sur demande 100 % des locaux des 600 communes désignées par SFR d'ici fin 2020<sup>13</sup>.

Les réseaux d'initiative publique (RIP), territoires essentiellement ruraux où la rentabilité serait faible pour un opérateur, constituent la troisième zone définie par le Plan France très haut débit. Les collectivités y sont chargées du déploiement de la fibre optique, et contractualisent avec l'État en échange de subventions (3 Md € au global). L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est chargée du suivi et du contrôle du déploiement des RIP et de la transmission des données afférentes à l'Arcep.

Le régulateur n'est chargé du contrôle et de la régulation des zones RIP que pour les zones ayant fait l'objet d'un appel à manifestation d'engagement local (AMEL). Dans ces zones, un opérateur privé, après accord de la collectivité, s'engage à réaliser la couverture de tout ou partie de la zone d'initiative publique. Entre 2019 et 2020, l'Etat a accepté par arrêté, après avis de l'Arcep, dix engagements d'opérateurs privés portant sur douze départements ; l'Arcep est chargée du suivi et du contrôle dans ces zones selon les mêmes modalités que pour la zone AMII.

L'Arcep exerce sa régulation sur le déploiement des réseaux fixes *via* plusieurs outils de suivi, de contrôle et de sanction.

Pour l'ensemble des zones, elle collecte trimestriellement des informations sur la couverture du territoire en très haut débit auprès des opérateurs d'infrastructure, qui lui transmettent des données à l'échelle granulaire de l'adresse. Ces données, dont la transmission est obligatoire, sont publiées trimestriellement par l'Arcep sous la forme de cartes et de statistiques en *open data* (Observatoire du marché du haut et du très haut débit, sites *Mon réseau mobile* et *Ma connexion internet*).

---

<sup>11</sup> L'accès à internet est considéré comme très haut débit dès lors que le débit (quantité de données transmises par seconde dans le sens descendant) est supérieur à 30 Mégabits par seconde.

<sup>12</sup> Arrêtés du 26 juillet 2018 portant acceptation d'engagements pris par la société SFR (respectivement par la société Orange) au titre de l'article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques.

<sup>13</sup> Avec 8 % maximum des locaux pouvant être raccordables sur demande sous six mois.

Pour les zones dans lesquelles les opérateurs ont pris des engagements auprès de l'Etat (dont deux engagements « AMII » et dix engagements « AMEL »), l'Arcep a usé de plusieurs pouvoirs prévus au CPCE au cours de la période sous revue :

- collecte d'information trimestrielle ;
- pouvoir d'enquête administrative : deux enquêtes ont été ouvertes sur la période sous contrôle (en 2019 s'agissant de la zone AMII d'Orange, en 2021 concernant XP Fibre et ses filiales). Elles sont toujours en cours ;
- pouvoir de contrôle et de sanction.

L'Arcep a procédé à une mise en demeure en 2018<sup>14</sup>, deux en 2019<sup>15</sup> et cinq, non rendues publiques, entre 2020 et 2021 au sujet de l'accès à la fibre entre opérateurs. S'agissant du déploiement dans les zones AMII et AMEL, l'Arcep a prononcé trois mises en demeure en 2022 contre Orange<sup>16</sup>, Savoie Connectée<sup>17</sup> et SFR<sup>18</sup>, qui n'avaient pas respecté leurs engagements dans les délais impartis. Une procédure ouverte en 2019 s'agissant de la zone AMII de SFR est toujours en cours, de même que plusieurs procédures ouvertes et non rendues publiques. La demande d'ouverture d'une instruction peut être réalisée par le ministre chargé des communications électroniques (cas en novembre 2021 pour l'ouverture contre Orange d'une procédure prévue à l'article L.36-11 du CPCE). Au cours de la période sous contrôle, trois mises en demeure ont été prononcées pour 13 engagements d'opérateurs dans les zones AMII ou AMEL.

#### 1.1.1.2.3 Le contrôle de la qualité de service et de la résilience de l'infrastructure du réseau

Dans la perspective de la bascule cuivre-fibre, la qualité du réseau est un enjeu à double titre : le réseau cuivre doit demeurer résilient jusqu'à sa fermeture ; la qualité et la fiabilité du réseau fibre déployé sont essentiels, dans la mesure où il deviendra l'unique réseau fixe sur le territoire. La qualité du réseau en fibre optique est d'autant plus cruciale qu'une fois déployé par un opérateur d'infrastructure, le réseau est mutualisé et exploitable par l'ensemble des opérateurs commerciaux. L'Arcep déploie donc des outils de régulation visant à éviter (i) des niveaux de qualité de service ne répondant pas aux besoins des utilisateurs et (ii) un vieillissement accéléré des infrastructures qui entraînerait des besoins de réinvestissements non anticipés au cours de la vie du réseau.

Pour cela, l'Autorité collecte les données d'investissement des opérateurs sur une base annuelle, en distinguant montants alloués au cuivre, à la fibre et à d'autres technologies. L'Arcep anime également depuis 2019 des travaux inter-opérateurs sur la qualité du réseau.

---

<sup>14</sup> Décision n° 2018-1597-RDPI du 20 décembre 2018 prononcée contre Orange concernant ses obligations de complétude des déploiements FttH en dehors des zones très denses.

<sup>15</sup> Décision n° 2019-0631-RDPI du 23 avril 2019 prononcée contre SFR et décision n° 2019-0939-RDPI du 18 juillet 2019 prononcée contre Free Infrastructure.

<sup>16</sup> Décision n° 2022-0573-RDPI du 17 mars 2022 prononcée contre Orange concernant ses engagements pris en application de l'article L. 33-13 du CPCE dans les zones AMII.

<sup>17</sup> Décision n° 2022-0752-RDPI du 7 avril 2022 prononcée contre Savoie Connectée concernant ses engagements pris en application de l'article L. 33-13 du CPCE dans la zone AMEL de Savoie

<sup>18</sup> Décision n° 2022-1315-RDPI du 30 juin 2022 prononcée contre SFR concernant ses engagements pris en application de l'article L. 33-13 du CPCE dans la zone AMEL de la Nièvre.

Par ailleurs, l'Arcep impose, depuis mi-2021, la transmission mensuelle, par les opérateurs d'infrastructure et commerciaux, d'indicateurs liés à la qualité de service du réseau déployé<sup>19</sup>. Elle peut également mener des campagnes plus ponctuelles sur le terrain, telle que l'enquête sur l'état des infrastructures *FttH* réalisée par un prestataire en 2022 dans 50 départements de zones moins denses. L'Autorité relève qu'environ 2 % des lignes concentrent la majorité des pannes et des échecs de raccordement. Pour les opérateurs d'infrastructure concentrant ces difficultés, l'Arcep a développé depuis 2022 une démarche concertée de « plans de remise en état » sur la base du volontariat. A la date du rapport de la Cour, trois acteurs (Altitude, XP Fibre, Free) sont engagés dans de tels plans.

#### 1.1.1.2.4 Un nouveau service universel au périmètre élargi au haut débit

L'avenir du service universel des communications électroniques (fixes) est une question en suspens, au sujet de laquelle l'Arcep s'est prononcée dans le cadre de travaux préparatoires du Gouvernement sur le sujet en décembre 2020<sup>20</sup>.

Le service universel des communications électroniques a profondément évolué. Initialement, il permettait à toute personne de bénéficier d'un raccordement fixe à un réseau ouvert et de la fourniture d'un service téléphonique de qualité, à un tarif abordable. Ce service était opéré par Orange pour une période allant jusqu'en 2020, en contrepartie d'un montant abondé par contribution de l'ensemble des opérateurs. L'adoption du CECE en 2018 et sa transposition en France en 2021 a intégré l'accès au haut-débit dans la définition de ce service universel.

Depuis le 3 décembre 2020, il n'y a plus d'opérateur en charge du service universel pour les prestations de raccordement au réseau et de fourniture d'un service téléphonique. Orange s'est toutefois engagé auprès de l'État à maintenir certaines offres de service universel jusqu'en 2023. À compter de cette échéance, l'État devrait arrêter les caractéristiques techniques pour qualifier les exigences européennes d'abordabilité et d'accessibilité des services haut-débit. La désignation d'un opérateur de service universel est l'une des modalités de mise en œuvre de ces deux impératifs, qui peuvent également être garantis par d'autres leviers. La direction générale des entreprises (DGE) considère que la généralisation du Plan France très haut débit garantit une disponibilité minimale (30 Mbit/s) du réseau haut-débit pour tous les foyers. Elle estime de même que les tarifs offerts sur le marché assureraient l'abordabilité du service haut-débit, s'ils étaient couplés à des politiques publiques en faveur des bénéficiaires de minimas sociaux et des foyers ne pouvant disposer de connectivité filaire directement à leur adresse.

Dans la perspective de la fermeture du réseau cuivre, qui accroîtra probablement le coût des abonnements haut-débit, il conviendrait de garantir, dès 2024 et pour tous les foyers sur l'ensemble du territoire, le respect des exigences de disponibilité et d'abordabilité de l'offre d'internet haut débit.

---

<sup>19</sup> Sur le fondement de la décision de l'Arcep n°2020-1432 du 8 décembre 2020 précisant les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique.

**Projet de recommandation n° 1.** (DGE) : A défaut de désigner un nouvel opérateur de service universel, veiller à ce que l'accessibilité et l'abordabilité de l'offre internet haut-débit soient garanties à compter de 2024.

### 1.1.1.3 Les réseaux mobiles : une régulation centrée sur le contrôle des engagements pris par les opérateurs entre 2015 et 2021

#### 1.1.1.3.1 Une régulation symétrique visant à garantir la concurrence et l'accessibilité de l'offre

Les réseaux mobiles recouvrent les systèmes de communication électroniques qui fonctionnent avec une technologie sans fil. Les acteurs concernés sont les opérateurs de téléphonie mobile, mais aussi certains réseaux satellites. Les enjeux de la régulation dans ce domaine se sont complexifiés entre 2015 et 2021, en raison d'innovations incrémentales (les différentes générations de communication mobile : 4G et 5G) et des nouveaux usages identifiés (virtualisation des réseaux, acteurs *over the top* se greffant sur des infrastructures existantes, internet des objets).

A la différence des réseaux fixes, la couverture du territoire par les réseaux mobiles a été organisée en privilégiant l'initiative privée, avec un modèle de concurrence à quatre opérateurs depuis 2013. La régulation du marché des communications mobiles est donc symétrique : du fait de la coexistence de plusieurs opérateurs entre lesquels s'exerce un niveau satisfaisant de concurrence, l'Arcep fixe des obligations générales applicables à tous.

Les objectifs de régulation de l'Arcep sur le marché mobile sont multiples : assurer un équilibre entre les acteurs et favoriser la concurrence afin que les consommateurs puissent accéder à des offres riches et accessibles ; encourager les opérateurs à continuer à investir, ce qui implique de dégager une certaine rentabilité malgré des prix tirés vers le bas du fait de la concurrence ; favoriser l'aménagement numérique du territoire, cet enjeu prenant de plus en plus d'importance.

Afin d'assurer l'ensemble de ces objectifs y compris dans les zones les moins rentables, l'Arcep peut imposer des obligations de déploiement dans les autorisations d'utilisation de fréquences. Par exemple, les engagements au titre du *New deal mobile* (v. *infra*) s'imposent à chaque opérateur, notamment le dispositif de couverture ciblée prévoyant qu'ils déploient des infrastructures mobiles dans 5 000 zones blanches ciblées par l'Etat. Par ailleurs, si l'Arcep privilégie une « concurrence par les infrastructures » dans les zones denses (chaque opérateur déploie sa propre infrastructure et l'exploite, stimulant ainsi l'investissement), elle encourage également la mutualisation des infrastructures, voire l'impose dans les zones les moins denses. Depuis 2015<sup>21</sup>, l'Autorité est compétente pour prescrire aux opérateurs la modification de leurs contrats de partage de réseaux, et a publié en 2016 ses lignes directrices sur l'examen de tels contrats<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015.

<sup>22</sup> [https://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/2016-05-25-partage-reseaux-mobiles-lignes-directrices.pdf](https://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/2016-05-25-partage-reseaux-mobiles-lignes-directrices.pdf)

### 1.1.1.3.2 Une activité de gestion des fréquences soutenue sur la période sous contrôle

Le CPCE définit les compétences de l'Arcep en termes d'attribution des autorisations d'utilisation de fréquences du spectre hertzien aux opérateurs et utilisateurs, d'établissement des règles et conditions d'utilisation des fréquences, de contrôle du respect des obligations qui leur sont attachées et, le cas échéant, de sanction de leurs manquements. Seules l'Arcep et l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) peuvent adopter des dispositions réglementaires de portée générale fixant les conditions d'utilisation du spectre. L'Arcep peut en outre délivrer des autorisations individuelles, à l'un des quatre opérateurs mobiles ou à des individuels professionnels nommés *verticaux* (entreprises, événements nécessitant des fréquences propres).

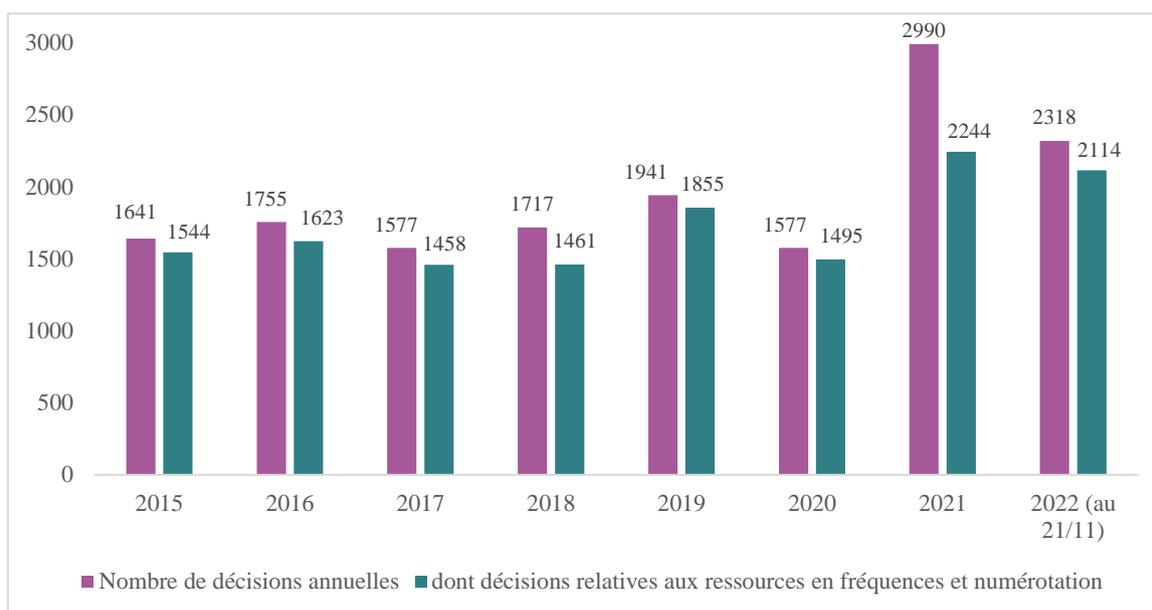
Dans le domaine de la régulation du marché mobile, l'Arcep est également chargée de la gestion et du contrôle du plan de numérotation téléphonique français. Elle vérifie la conformité des demandes de ressources avec le plan national de numérotation et permet la facturation des redevances liées à ces ressources (v. partie 2.4.).

L'attribution des fréquences représente une part largement majoritaire du nombre de décisions adoptées par le collège de l'Arcep. Entre 2015 et 2022, sur 15 516 décisions, 13 794 (89 %) étaient relatives aux fréquences et aux numérotations.

Ressources rares composantes du domaine public immatériel de l'État, les fréquences spectrales sont attribuées sous réserve de contreparties<sup>23</sup> dont la nature et l'ampleur demeurent à l'appréciation de l'État. Ces contreparties prennent la forme d'obligations attachées aux autorisations de fréquences, notamment à travers le paiement de redevances fixes et variables détaillées dans chacune des décisions d'attribution. Le CPCE, le décret du 24 octobre 2007 et des arrêtés ministériels propres à chaque procédure d'attribution encadrent les procédures de sélection, après saisine de l'Arcep pour avis. Le code prévoit que lorsqu'il y a une procédure de sélection, l'Arcep propose au ministre les conditions et modalités de cette procédure ainsi que les obligations qui seront attachées aux autorisations de fréquences délivrées aux lauréats.

---

<sup>23</sup> Le décret n° 2007-1532 du 24 octobre 2007 relatif aux redevances d'utilisation des fréquences radioélectriques fixe le principe d'une redevance pour utilisation de fréquences et en détermine les modalités de calcul et de versement. Ce décret a été modifié à plusieurs reprises, en fonction des configurations adoptées pour les attributions.

**Graphique n° 1 : Décisions de l'Arcep (2015-2022)**

Source : Arcep, retraitement Cour des comptes

Entre 2015 et 2022, l'activité de régulation de l'Arcep dans le domaine des attributions de fréquences a été marquée par trois campagnes d'attribution majeures, dont deux ont donné lieu à des procédures d'enchères.

La procédure d'enchères pour l'attribution des fréquences de la bande 700 MHz a été lancée le 6 juillet 2015 pour accompagner la croissance exponentielle du trafic de données mobiles. Deux sous-bandes (703-733 MHz et 758-788 MHz), auparavant utilisées par la TNT, ont été attribuées aux opérateurs mobiles. En décembre 2015, l'Arcep a délivré les autorisations aux quatre opérateurs en contrepartie de redevances de 2,8 Md€, supérieures de 300 000 € au prix de réserve fixé par l'État.

En janvier 2018, l'État, l'Arcep et les opérateurs mobiles ont conclu un accord visant à accélérer la couverture numérique des territoires : le *New deal mobile*<sup>24</sup>. Plutôt que de verser une redevance fixe liée à une procédure d'enchères, les opérateurs ont pris des engagements rendus juridiquement opposables, dans les autorisations de fréquences en cours et en contrepartie d'attributions de nouvelles fréquences pour le déploiement de la 4G – l'État renonçant à un montant de recettes de l'ordre de 3 Md€. L'Arcep a (ré)attribué en octobre 2018 les autorisations d'utilisation de fréquences dans les bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz à Bouygues Telecom, Free Mobile, Orange et SFR.

En 2020, l'Arcep et l'État ont procédé à la mise aux enchères de la « bande-cœur » de la 5G (3,4-3,8 GHz). Les contreparties de l'attribution combinaient redevances fixes (montant des enchères) et obligations de couverture et de performance de la part des opérateurs dans la lignée des engagements du *New deal mobile*. Après des enchères supérieures de 28 % au montant minimal attendu (2,79 Md€ contre 2,17 Md€), l'Arcep a délivré le 12 novembre 2020 les autorisations pour la bande 3,4-3,8 GHz aux quatre opérateurs candidats (Orange, SFR,

<sup>24</sup> Cour des comptes, *Réduire la fracture numérique mobile, le pari du New Deal 4G*, juin 2021.

Bouygues télécom, Free) – accroissant de 50 % la quantité de fréquences détenues par les opérateurs.

### 1.1.1.3.3 Les modalités du contrôle par l'Arcep des engagements des opérateurs

Les principales obligations des opérateurs figurant dans les autorisations d'utilisation de fréquences pour des services mobiles en métropole sont issues du *New deal mobile* et des enchères 5G. Ces obligations, modulées selon les opérateurs, visent des objectifs de couverture et de performance :

- déploiement des nouvelles technologies de réseau : généralisation de la 4G (100 % des sites d'ici 2020 sauf exceptions dans les zones blanches) puis de la 5G (100% des sites devant fournir un service 5G d'ici 2030, avec échéances intermédiaires) ;
- dispositif de couverture ciblée : chaque opérateur est chargé de couvrir en infrastructure mobile 5 000 zones blanches identifiées par arrêté du Gouvernement, et d'ouvrir ces infrastructures à la mutualisation ;
- augmentation des débits fournis par les réseaux mobiles : minimum 240 Mbit/s dans 100 % des sites d'ici fin 2030, avec échéances intermédiaires ;
- couverture de 100 % des axes de transports ferroviaires et autoroutiers ;
- transparence : les opérateurs doivent publier la liste des stations en maintenance ou en panne, ainsi que leurs plans de déploiement prévisionnels ;
- amélioration de la couverture à l'intérieur des bâtiments (dite *indoor*) : les opérateurs doivent mettre en œuvre des services « voix » et sms sur wifi dans les bâtiments dont la couverture est insuffisante, et améliorer l'accès à l'internet mobile dans ces bâtiments ;
- offres de 4G fixes : les opérateurs doivent déployer des dispositifs 4G visant à fournir un accès fixe à internet sur le réseau mobile très haut débit, dans 1 000 sites identifiés par le Gouvernement où les conditions d'installation du réseau *FttH* sont très contraintes ;
- mutualisation des infrastructures : les opérateurs doivent répondre aux demandes raisonnables de partage des sites ou pylônes ;
- ouverture aux entreprises : par la commercialisation d'offres à destination des *verticaux*.

Pour l'ensemble de ces obligations, l'Arcep a le pouvoir de collecter des informations<sup>25</sup> : chaque échéance fait l'objet d'une collecte à travers l'envoi de questionnaires à tous les opérateurs – approfondis par des questionnaires supplémentaires en cas d'incohérence. L'Autorité a également compétence pour mener des enquêtes administratives<sup>26</sup> : elle peut ainsi ouvrir une enquête à l'encontre d'un opérateur pour obtenir des informations sur le respect de ses obligations.

Concernant spécifiquement les obligations de couverture mobile, l'Arcep collecte chaque trimestre des informations (voix, sms, data, 2G, 3G, 4G, 5G) auprès des opérateurs. Ces collectes sont complétées par des enquêtes de vérification sur place, réalisées par des

---

<sup>25</sup> Articles L.36-7 et D.98-11 du CPCE.

<sup>26</sup> Article L.32-4 du CPCE.

prestataires extérieurs choisis par l'Arcep au terme d'un appel d'offre, aux frais des opérateurs<sup>27</sup>. En Outre-mer, une telle enquête est réalisée annuellement tandis qu'en métropole, l'Arcep définit chaque année un programme de vérification afin d'aligner les contenus des enquêtes avec les échéances. En cinq ans (2018 à 2022), l'Arcep a mené quatre campagnes de mesures, dont une sur un opérateur (2018) et une sur la couverture des axes routiers prioritaires (2022). La couverture des axes ferroviaires est en cours d'analyse. L'intensité de ces campagnes apparaît faible au regard des attentes des consommateurs.

Concernant les obligations relatives à la qualité de service des réseaux mobiles, l'Arcep réalise une enquête annuelle en métropole et en Outre-mer<sup>28</sup>. Des mesures sont réalisées par des prestataires sur des lieux de vie (échantillons représentatifs des zones rurales, intermédiaires et denses, zones touristiques) et dans les transports routiers et ferroviaires.

Les résultats de ces mesures sont publiés par l'Arcep dans la page de suivi du *New deal mobile* et sur le site cartographique *Mon réseau mobile* (mises à jour trimestrielles).

L'Autorité a la compétence pour conduire d'autres études financées par les opérateurs, selon les besoins spécifiques identifiés, à l'instar des enquêtes sur l'audit de leurs services clients menées en 2018.

Enfin, l'Arcep a compétence pour ouvrir des instructions, mettre en demeure, notifier les griefs et le cas échéant prononcer une sanction<sup>29</sup> en cas de manquement à leurs obligations par les opérateurs mobiles.

## 1.1.2 Une régulation postale accrue

### 1.1.2.1 Une régulation confiée à l'Arcep pour trois des quatre missions de service universel de la Poste

Au titre de l'article 2 de la loi du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, La Poste est chargée, outre ses activités commerciales, de quatre missions de service public :

- Le service universel postal (SUP) : collecte et distribution du courrier six jours sur sept sur tout le territoire, accessible à 99 % de la population nationale *via* un nombre de points de contact suffisant, à un tarif abordable et avec un niveau de qualité déterminé ;
- L'aménagement du territoire : maintien de 17 000 points de contact postaux dont pas plus de 10 % de la population d'un département n'est éloignée de plus de 5 km et de plus de 20 mn de trajet automobile ;
- Le transport et la distribution de la presse : transport et distribution des journaux six jours sur sept à des tarifs préférentiels ;

---

<sup>27</sup> Article L.33-12 du CPCE.

<sup>28</sup> Article L.33-12 du CPCE.

<sup>29</sup> Article L.36-11 du CPCE.

- L'accessibilité bancaire : obligation de proposer, sans discrimination, des produits bancaires et d'épargne à toute personne en faisant la demande.

Ces quatre missions sont encadrées par le droit européen, qui s'applique différemment selon le service concerné. Depuis 1997, la mission de SUP est régulée par la directive postale<sup>30</sup>. Elle pose le principe d'un SUP harmonisé au sein de l'UE, d'une régulation confiée à une autorité nationale s'agissant du financement et des exigences minimales de qualité du service, et prévoit une ouverture progressive à la concurrence. En France, la Poste est l'opérateur de SUP désigné pour une durée de 15 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 ; l'Arcep est chargée de cette régulation depuis 2005<sup>31</sup>.

Les trois autres missions de service public de la Poste relèvent de décisions adoptées par le législateur national, mais sont encadrées à l'échelle européenne au titre de leur statut de « service d'intérêt économique général » (SIEG)<sup>32</sup>. L'État peut verser des compensations à la Poste dès lors qu'elles respectent certains principes. L'Arcep est l'autorité de régulation compétente pour deux de ces SIEG : l'aménagement du territoire et la distribution de la presse.

L'Arcep est par ailleurs consultée sur les projets de loi et de règlement relatifs au secteur postal et associée à la préparation de la position française dans les négociations et les groupes de travail européens.

Entre 2015 et 2021, les missions de l'Arcep dans le secteur de la régulation postale ont été progressivement enrichies.

Le règlement européen relatif à la livraison transfrontière de 2018<sup>33</sup> vise à accroître la transparence pour les consommateurs et les entreprises ainsi qu'à réguler ce marché en expansion. Ce règlement confie de nouvelles missions aux régulateurs nationaux dont l'Arcep, qui les met en œuvre depuis janvier 2019 : la collecte d'informations concernant la nature des offres et l'activité des opérateurs de colis<sup>34</sup>, la collecte des tarifs des offres vendues à l'unité, leur transmission à la Commission européenne pour publication et l'évaluation du caractère raisonnable des tarifs de service universel colis (assuré par la Poste en France).

Par ailleurs, l'État a décidé en juillet 2021 le versement d'une compensation de 520 M€ par an à la Poste au titre du SUP. La compétence d'évaluation visant à démontrer que les compensations publiques versées par l'État n'excèdent pas le coût net des missions de service public opérées par la Poste est attribuée à l'Arcep.

Enfin, parallèlement à l'attribution à l'Arcep de la régulation de la distribution de la presse à partir de 2019, l'évaluation annuelle du coût net de la mission de transport et de distribution de la presse a été confiée à l'Autorité en 2021.

---

<sup>30</sup> Première directive postale 97/67/CE du 15 décembre 1997, complétée par la deuxième du 10 juin 2002 et la troisième du 20 février 2008, puis par le règlement n° 2018/644 sur la livraison des colis transfrontières.

<sup>31</sup> Loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales et loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.

<sup>32</sup> La Commission européenne a renouvelé l'autorisation du statut de SIEG pour ces trois missions de service public dans ses décisions du 5 décembre 2022, du 10 août 2022 et du 26 juillet 2021.

<sup>33</sup> Règlement n°2018/644 du 2 mai 2018 relatif aux services de livraison transfrontière de colis.

<sup>34</sup> Qui emploient plus de 50 salariés ou sont présents dans plus d'un État-membre.

### 1.1.2.2 Une régulation ciblée sur l'évaluation du coût net, l'encadrement tarifaire et le contrôle de la qualité de service

La régulation des activités postales par l'Arcep vise à concilier le service universel postal avec l'introduction de la concurrence sur le marché des envois de correspondance. Elle consiste essentiellement en une vérification de la conformité des compensations versées à la Poste avec le droit européen, un encadrement tarifaire des missions de service public de la Poste et un contrôle de la performance de l'opérateur en matière de qualité du service. Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, l'Autorité est également chargée de la délivrance des autorisations aux opérateurs postaux (47 opérateurs autorisés en février 2023) et de la mise en œuvre des droits et obligations qui leur sont attachés. Elle est enfin responsable du traitement des réclamations une fois épuisées les procédures mises en place par les prestataires postaux (le volume de ces réclamations est faible, moins de dix par mois).

Afin de contrôler la conformité au droit européen des compensations versées à la Poste au titre de ses missions de service public, l'Arcep est chargée de définir les modalités d'une comptabilité réglementaire spécifique imposée à l'opérateur.

Sur la base de cette comptabilité analytique, l'Arcep modélise et évalue le coût net<sup>35</sup> des trois missions de service public de la Poste pour lesquelles elle est compétente : l'aménagement du territoire, chaque année depuis 2011 ; le transport et la distribution de la presse à partir de l'exercice comptable 2022 et le service universel postal, tous les ans depuis 2022. L'évaluation par l'Arcep du coût net du SUP, à partir du modèle fourni par la Poste, a donné lieu à plusieurs ajustements. L'Autorité a recouru à un consultant indépendant pour estimer les avantages immatériels du SUP, et a modifié le calcul du « bénéfice raisonnable » engendré. Les méthodes d'évaluation des coûts nets par l'Arcep sont ensuite contrôlées par la Commission européenne. Dans un *audit flash* conduit en 2023<sup>36</sup>, la Cour estimait que les garanties relatives au calcul du coût net évitaient tout risque de surcompensation.

S'agissant de la régulation tarifaire, l'Arcep émet un avis public sur les prévisions des tarifs pour chaque prestation, que lui transmet la Poste avant leur entrée en vigueur. Elle a aussi pour mission d'encadrer les tarifs des prestations du service universel sur une base pluriannuelle et en tenant compte de la situation concurrentielle des marchés :

- en juillet 2014, l'Arcep a adopté une décision d'encadrement tarifaire pluriannuel<sup>37</sup> pour la période 2015-2018 : pour une baisse des trafics estimée à 6,3 % et un taux moyen d'inflation de 1,7 %, le plafond tarifaire a été fixé à « inflation + 3,5 % » ;
- en octobre 2017, l'Autorité a adopté la décision d'encadrement pluriannuel pour la période 2019-2022 : elle plafonne à 5 % la hausse annuelle moyenne des tarifs ;

---

<sup>35</sup> Le coût net désigne la différence entre le coût réel constaté nécessaire à la réalisation de la mission de service public – le scénario « factuel » – et le coût ou bénéfice théorique que supporterait une entreprise normale si elle intervenait sur ce marché sans obligations de service public – le scénario « contrefactuel ». Il représente un repère permettant de déterminer s'il y a surcompensation ou non, selon les critères définis par le droit européen.

<sup>36</sup> Cour des comptes, *Les missions de service public du groupe la Poste*, mai 2023.

<sup>37</sup> Cet encadrement tarifaire porte sur un panier global correspondant à l'ensemble des produits du service universel à l'exception des produits transfrontaliers entrants. L'Arcep fixe un plafond au prix du panier ainsi défini et La Poste peut organiser l'évolution des prix de chacun de ses produits, dès lors que le prix du panier global ne dépasse pas le plafond fixé.

- en juillet 2022, elle a considéré qu'il était impossible de définir un encadrement pluriannuel des tarifs à partir de l'année 2023, en raison des modifications substantielles du catalogue et des prestations du SUP rendant obsolètes les modélisations précédentes<sup>38</sup>. L'Autorité a donc validé l'adéquation des tarifs proposés avec les conditions d'« abordabilité » et d'« orientation vers les coûts » définis à l'article 1<sup>er</sup> du CPCE.

Le contrôle de la qualité de service de la Poste repose principalement sur des dispositifs de suivi périodique. Des mesures réalisées par l'Institut français d'opinion publique sont transmises à l'Arcep chaque trimestre, et publiées annuellement dans le Tableau de bord du service universel de la Poste. L'Arcep a par ailleurs requis dans son avis non-tarifaire de 2022<sup>39</sup> sur la « nouvelle gamme courrier », que ces prestations fassent l'objet d'un suivi renforcé (indicateurs relatifs à la trajectoire des volumes, à la performance industrielle, à la performance économique et à la satisfaction clients) ainsi que de rencontres mensuelles entre l'Arcep et la Poste. La Cour déplorait, dans l'*audit flash* précité, la baisse du nombre d'objectifs de qualité de service fixé par arrêté ministériel entre 2015 et 2022 (de douze à six) ainsi que la stabilité dans le temps des objectifs imposés à l'opérateur, n'engageant pas à des efforts d'amélioration.

En sus de ses pouvoirs de contrôle, l'Arcep dispose d'un pouvoir de sanction à l'encontre des opérateurs ne respectant pas leurs obligations<sup>40</sup>, peut mener des enquêtes auprès du prestataire du service universel et des titulaires d'une autorisation et est compétente pour régler les différends entre opérateurs. Entre 2015 et 2021, deux instructions ont été ouvertes à l'encontre d'opérateurs suspectés de ne pas avoir respecté leurs obligations, l'une en 2015 et l'autre en 2021 ; la première a été convertie en mise en demeure en 2016, mais aucune sanction n'en a résulté. Aucune sanction n'a jamais été adoptée par l'Arcep au titre de cette procédure.

Le service universel postal a été attribué pour une durée de quinze ans et une nouvelle procédure de désignation d'un opérateur devra être menée avant fin 2025. L'Arcep dispose de l'expertise et des capacités de modélisation pour contribuer à l'exercice.

### 1.1.3 De nouvelles missions qui dépassent parfois la simple régulation

#### 1.1.3.1 Une nouvelle compétence intégrée avec réactivité : la distribution de la presse

Le 18 octobre 2019, la loi relative à la modernisation de la distribution de la presse réformant la loi dite Bichet (1947), a confié à l'Arcep la régulation de la distribution de la presse. L'Autorité a succédé à un modèle d'autorégulation par l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) et le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP),

---

<sup>38</sup> La « nouvelle gamme courrier » porte de deux à trois jours les délais d'acheminement de plusieurs offres relevant du service universel : la Lettre verte, la Lettre recommandée et la Lettre suivie. Elle supprime la Lettre prioritaire acheminée le lendemain tout en maintenant une Lettre en ligne (e-Lettre rouge) permettant l'acheminement des plis les plus urgents.

<sup>39</sup> Avis n° 2022-1139 de l'Arcep en date du 2 juin 2022 relatif à une modification du catalogue du SUP.

<sup>40</sup> Article L.5-3 du CPCE.

devenant l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes *et de la distribution de la presse*.

Cette réforme est intervenue dans un contexte de chute des volumes distribués et d'attrition du réseau des points de vente ; elle est en adéquation avec les conclusions de la mission menée par M. Marc Schwartz pour le gouvernement en 2018<sup>41</sup>, qui préconisait de confier cette compétence à un régulateur unique doté de pouvoirs étendus. L'objectif de régulation assigné à l'Arcep est l'adaptation du secteur aux nouveaux enjeux, tout en préservant l'exercice d'une concurrence loyale.

La célérité et la réactivité avec laquelle l'Arcep s'est emparée de ses nouveaux instruments de régulation méritent d'être relevées, alors que les difficultés de la société Presstalis menaçaient en 2019 l'ensemble du secteur. Afin d'assurer la continuité de la distribution de la presse dite d'information politique et générale (IPG), la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction (RDPI) de l'Arcep a adopté le 17 décembre 2019 la suspension provisoire des délais de préavis des éditeurs pendant une durée de six mois. L'Autorité a également adopté deux décisions permettant au Tribunal de commerce de Paris de valider la reprise de l'activité de Presstalis par la Coopérative des quotidiens, en accordant des agréments provisoires<sup>42</sup>.

Au-delà de ces mesures provisoires, l'Arcep déploie ses nouvelles compétences :

- définition du cahier des charges et agrément des distributeurs de presse : le Gouvernement a adopté par décret du 13 avril 2021 le cahier des charges proposé par l'Arcep, avec l'agrément aux trois sociétés France Messagerie, MLP, New CCEI ;
- travaux en faveur d'un accord interprofessionnel sur l'assortiment des titres et la détermination des quantités par point de vente (presse hors IPG) : l'Arcep a émis un avis public sur l'entrée en vigueur de l'accord d'assortiment interprofessionnel ;
- analyse des conditions tarifaires et contractuelles : l'Arcep a rendu quatre avis pour chacun des distributeurs (MLP et France Messageries) depuis 2019 ;
- définition du mécanisme de péréquation tarifaire : tous les éditeurs doivent contribuer au surcoût induit par la distribution des quotidiens par rapport à celle des magazines. Le montant de ce surcoût a fait l'objet d'un travail de modélisation puis d'une décision cadre adoptée par l'Arcep le 26 novembre 2021 ; l'Autorité fixe chaque année le montant de la péréquation sur la base des règles prédéfinies ;
- évaluation du coût net de la mission de service universel de distribution de la presse par voie postale.

L'Arcep a fait usage de son droit de sanction (article 24 de la loi Bichet modifiée), avec une mise en demeure en 2021 et deux autres en 2022. Elle a enjoint les sociétés agréées France Messagerie et MLP<sup>43</sup> de se conformer à leurs obligations d'assurer une desserte de tous les points de vente dans les départements de la Savoie et de l'Isère, avec des exemplaires datés du même jour pour les quotidiens, à l'échéance au 15 novembre 2022.

---

<sup>41</sup> *Dix propositions pour moderniser la distribution de la presse*, juin 2018.

<sup>42</sup> Décision n° 2020-0683-RDPI modifiée du 19 juin 2020.

<sup>43</sup> Décision n° 2022-2012-RDPI et Décision n° 2022-2013-RDPI du 11 octobre 2022.

L'Arcep doit encore rendre public « un schéma territorial d'orientation de la distribution de la presse », mettre en œuvre la comptabilité réglementaire pour les acteurs agréés et préciser les conditions d'implantation et de rémunération des points de vente avec les organisations représentatives.

En vertu du protocole d'accord entre la presse, la Poste et l'État sur la réforme du portage et de la distribution postale signé le 14 février 2022<sup>44</sup>, l'Arcep doit créer un *Observatoire de la qualité de la distribution de la presse abonnée* dont les indicateurs seront publics. Elle ne dispose toutefois pas d'un pouvoir de collecte de données opposable aux réseaux de portage.

### 1.1.3.2 Une Autorité garante de la « neutralité du net » depuis 2015

L'adoption en novembre 2015 du règlement 2015/2120 établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert a formalisé le principe de la neutralité d'internet dans l'Union européenne. Ce règlement impose aux fournisseurs d'accès à internet (FAI) de traiter « tout le trafic de façon égale et sans discrimination, restriction ou interférence » quels que soient l'expéditeur, le destinataire, le contenu ou l'équipement utilisés. Parallèlement, il confère le droit aux utilisateurs d'accéder aux informations et contenus de leur choix et de les diffuser, en utilisant les terminaux de leur choix, par l'intermédiaire de leur FAI.

La mise en œuvre de ce règlement a été précisée par la loi pour une République numérique, promulguée le 7 octobre 2016, qui introduit le principe de neutralité d'internet en France et confie à l'Arcep sa protection. Les pouvoirs de l'Autorité sont élargis en matière de collecte de données, d'enquête et de sanction. Concrètement, l'Arcep mène les actions suivantes, dans le respect des lignes directrices publiées en 2016 par le BEREC :

- surveillance des pratiques commerciales mises en œuvre par les FAI, afin de contrôler le respect des droits des utilisateurs ;
- contrôle des mesures de gestion de trafic mises en œuvre par les opérateurs, afin de s'assurer de leur caractère raisonnable, transparent, non discriminatoire et proportionné ;
- possibilité de demander aux opérateurs de démontrer la conformité de certains services aux obligations de neutralité d'internet ;
- contrôle du respect des exigences de transparence imposées aux opérateurs par le règlement sur l'internet ouvert.

L'ensemble de ces contrôles s'appuie sur le pouvoir de collecte d'informations de l'Arcep auprès des FAI. L'Autorité procède à une collecte trimestrielle de données ainsi qu'à des demandes d'informations *ad hoc*. Sur la base de ces enquêtes, l'Arcep peut enjoindre aux FAI de cesser ou de modifier les pratiques contraires aux dispositions du règlement internet ouvert ; elle a par exemple demandé à des FAI de retirer de leurs conditions de vente des

---

<sup>44</sup> Il porte sur les années 2022-2026, instaure une grille tarifaire unique, supprime l'aide au portage, crée une aide à l'exemplaire réservée à l'IPG et différenciée selon le mode de distribution.

pratiques, notamment de *zero-rating* (pour les offres mobiles, pratique consistant à ne pas facturer dans le forfait l'accès à certains sites ou applications déterminés)<sup>45</sup>.

L'Arcep utilise également d'autres leviers. Elle a déployé depuis novembre 2018 l'application *Wehe*, qui permet aux utilisateurs de vérifier le respect de la neutralité d'internet sur leur propre terminal. Près de 145 000 tests ont été réalisés en France *via* cet outil. Le régulateur publie également depuis 2017 et présente au Parlement un rapport annuel établissant un diagnostic de l'ouverture et de la neutralité d'internet sur l'année écoulée. Surtout, les échanges informels entre l'Arcep et les opérateurs en amont du déploiement de nouvelles offres contribuent utilement au respect de leurs obligations, selon l'Autorité.

Dans le cadre de la régulation des plateformes numériques les plus structurantes, plusieurs initiatives législatives ont été adoptées au niveau européen et sont en cours de transposition en droit français (règlements *Digital Services Act* adopté en octobre 2022 et *Digital Markets Act* adopté en septembre 2022). L'Arcep participe ainsi depuis mars 2020 à la task-force intitulée PEReN (Pôle d'expertise de la régulation numérique) pilotée par la DGE, dont la mission est de développer une régulation efficace des plateformes numériques.

La consultation exploratoire<sup>46</sup> sur le futur de la connectivité et des infrastructures télécoms initiée par la Commission européenne en février 2023 (à la demande de l'association européenne des opérateurs de réseaux de télécommunications, l'ETNO) cible l'enjeu du partage de la valeur entre plateformes structurantes dites « GAFAs » et opérateurs de télécommunications ; ces derniers estiment qu'un petit nombre de plateformes représenterait aujourd'hui 55% de l'ensemble du trafic internet<sup>47</sup>, et qu'elles devraient contribuer au financement des investissements d'infrastructure de réseaux. Or, réserver l'accès au réseau aux entreprises capables de payer une contribution, quel qu'en soit le montant, pourrait contrevenir à la neutralité d'internet selon les modalités retenues, tandis qu'une contribution imposée uniquement aux plateformes les plus structurantes engendrerait *de facto* un déséquilibre entre fournisseurs de contenus. L'Arcep est au fait de ce risque éventuel pour la neutralité d'internet, qu'elle estime très mesuré, et elle entend peser sur le débat notamment *via* le BEREC.

### 1.1.3.3 La soutenabilité environnementale du numérique, un champ d'animation plus que de régulation

Depuis 2019, l'Arcep dispose d'un nouveau champ de compétences : l'évaluation de l'impact environnemental du numérique. Un ensemble de textes adoptés entre 2020 et 2021 fondent ce nouveau champ<sup>48</sup>, mais seule la loi du 23 décembre 2021 visant à améliorer la régulation environnementale du numérique par l'Arcep, dite « collecte », modifie le champ d'intervention de l'Autorité en étendant son pouvoir de collecte de données environnementales à de nombreux acteurs du numérique : fabricants de terminaux, opérateurs de centres de

---

<sup>45</sup> La pratique du *zero rating* est au cœur de la jurisprudence par laquelle le principe de neutralité du net a été consacré par Cour de justice de l'Union européenne (CJUE 15 sept. 2020, Telenor, affaires jointes C-807/18 et C-39/19).

<sup>46</sup> [EUSurvey - Survey \(europa.eu\)](https://survey.europa.eu).

<sup>47</sup> ETNO, *Europe's internet ecosystem: socio-economic benefits of a fairer balance between tech giants and telecom operators*, mai 2022.

<sup>48</sup> Loi du 22 août 2021 dite « Climat et résilience », loi du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France, loi du 10 février 2020 anti-gaspillage et pour une économie circulaire.

données (*data centers*), fournisseurs de contenu et d'applications, fournisseurs de systèmes d'exploitation et équipementiers de réseaux.

La soutenabilité environnementale du numérique constitue l'une des priorités stratégiques de la présidente de l'Arcep depuis 2021, confortée par la feuille de route « Numérique et environnement » publiée par la ministre de la transition écologique Barbara Pompili et le secrétaire d'État chargé du numérique Cédric O en février 2021. L'Arcep joue un rôle moteur à ce sujet au niveau européen, en co-présidant le groupe de travail « *Sustainability* » du BEREC.

Pour autant, le régulateur dispose de peu de pouvoirs propres en ce domaine, et joue plutôt un rôle d'informateur et d'animateur dans le but d'orienter les politiques publiques – rôle partagé avec d'autres AAI (l'Arcom) et agences (l'Ademe). Les missions de l'Arcep en termes d'impact environnemental du numérique sont essentiellement des activités de mesure et d'information, à l'instar de :

- l'étude menée avec l'Ademe sur l'évaluation de l'empreinte environnementale du numérique en France en 2020, 2030 et 2050, remise au Gouvernement en janvier 2022 et mars 2023<sup>49</sup> ;
- l'enquête annuelle *Pour un numérique soutenable* initiée en 2022, sur la base d'indicateurs renseignés par les principaux acteurs des communications électroniques et permettant à terme de suivre l'évolution de l'empreinte environnementale de l'ensemble de la filière (opérateurs télécoms, centres de données, équipementiers) ;
- un rapport visant à apprécier l'impact des pratiques commerciales de distribution des smartphones sur la fréquence de renouvellement des terminaux, à la demande du gouvernement<sup>50</sup> ;
- une étude de l'impact environnemental des services de médias audiovisuels menée avec l'Arcom.

Au-delà de ce rôle d'expert, l'Arcep prend progressivement en compte les enjeux environnementaux dans l'élaboration de ses décisions. L'incitation à davantage de mutualisation des réseaux d'infrastructures comme contrepartie à l'attribution de fréquences est un levier permettant de contenir leur impact environnemental, dont l'Arcep a usé notamment lors des enchères 5G. L'Autorité a également l'intention de remplacer certains indicateurs de la qualité de service mobile incitant à une « course aux débits ».

Enfin, l'article L.38-5 du CPCE confie à l'Arcep et à l'Arcom, en lien avec l'Ademe, de définir d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2024 un référentiel d'écoconception des services numériques.

#### 1.1.3.4 Une multiplication des missions confiées à l'Arcep

Au cours de la période 2015-2021, le périmètre de compétences de l'Arcep a été progressivement étendu. Cet élargissement concerne les domaines de régulation historiques du

---

<sup>49</sup> Ces travaux, qui n'avaient jamais été menés auparavant, sont utilisés dans la feuille de route de décarbonation du secteur numérique du Gouvernement (novembre 2022). Le dernier volet de l'étude (évaluation de l'empreinte environnementale à horizon 2030 et 2050) devrait être remis au gouvernement en 2023.

<sup>50</sup> Arcep, *Renouvellement des terminaux mobiles et pratiques commerciales de distribution*, juin 2021.

régulateur (neutralité de l'internet, nouveaux pouvoirs en matière postale) et de nouveaux secteurs (régulation de la distribution de la presse, impact environnemental du numérique) proches des premiers. Le législateur confie à l'Arcep des missions parfois plus éloignées de son cœur de métier.

Ainsi, la loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 attribue à la formation RDPI de l'Arcep la mission de vérifier que l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) n'outrepasse pas ses prérogatives et qu'elle n'accède qu'aux données strictement nécessaires dans le cadre de deux procédures distinctes : la mise en œuvre de sondes de circonstances et l'exploitation par l'ANSSI de ses systèmes de détection sur le réseau des opérateurs. Depuis 2019, la formation RDPI a été informée de 24 procédures, dont aucune n'a donné lieu à une injonction ou à une saisine du Conseil d'État.

Le régulateur est également chargé de missions plus ponctuelles, telles que la proposition d'un montant minimal de tarification pour le service de livraison du livre en France (loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021).

À ce stade, l'Arcep a intégré sans difficultés ces missions supplémentaires, en procédant par réorganisations internes. Une nouvelle période d'élargissement des compétences de l'Arcep devrait s'ouvrir prochainement : l'Autorité pourrait se voir confier des missions supplémentaires de contrôle de l'ANSSI, ainsi que la régulation économique *ex ante* de certains domaines du numérique<sup>51</sup>. L'Autorité est favorable à cet élargissement, qu'elle juge être dans la continuité de ses missions actuelles, mais estime qu'il nécessitera des moyens supplémentaires.

## **1.2 Une Autorité reconnue pour son expertise et sa technicité**

### **1.2.1 Un positionnement institutionnel affirmé, en lien avec un nombre croissant d'interlocuteurs**

#### **1.2.1.1 Une articulation fluide de l'Arcep avec ses partenaires institutionnels nationaux**

##### **1.2.1.1.1 Une collaboration utile avec les autres régulateurs**

L'Arcep entretient deux types de liens avec les autres autorités de régulation nationale (ARN) dans son domaine : des procédures de saisine formelles encadrées par la loi et des interactions plus informelles liées aux enjeux communs de métier ou de fonctionnement.

L'Arcep doit être saisie pour avis par certaines ARN quand elles prennent des décisions relevant de son champ de compétences<sup>52</sup> : l'Autorité de la concurrence (ADLC), l'Autorité de

---

<sup>51</sup> En application des nouvelles exigences européennes fixées par les règlements *Data Governance Act* et *Data Act*.

<sup>52</sup> Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des AAI et API.

régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) et l'Autorité nationale des jeux (ANJ). Inversement, elle est tenue de les saisir pour avis en cas de décision liée à leur champ de compétences<sup>53</sup>. Ces saisines « croisées » ont été peu nombreuses entre 2015 et 2022 : en huit ans, l'Arcep a saisi 18 fois et été saisie sept fois.

**Tableau n° 2 : Saisines de l'Arcep par les autres AAI**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
<i>ADLC</i>	4	4	1	2	0	1	3	2	13
<i>CSA</i>	1	0	1	0	1	0	0	0	3
<i>CNIL</i>	0	0	0	0	0	0	0	1	1
<i>ARJEL</i>	0	0	1	0	0	0	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>18</b>

Source : Arcep.

**Tableau n° 3 : Saisine des autres AAI par l'Arcep**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
<i>ADLC</i>	1	0	3	0	0	1	1	0	6
<i>CNIL</i>	1	0	0	0	0	0	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>7</b>

Source : Arcep.

Au cours de la période sous revue, les échanges entre l'Arcep et les autres régulateurs nationaux se sont intensifiés et formalisés. L'Arcep est l'un des membres fondateurs du *Club des régulateurs*, lancé à l'automne 2014 sous l'égide de la chaire *Gouvernance et régulation* de l'Université Dauphine-PSL. Cette réunion de neuf ARN nationales<sup>54</sup> vise à encourager le partage d'expériences, l'harmonisation des pratiques et la réflexion commune *via* des groupes de travail sur des sujets tels que l'évaluation des actions des ARN, la régulation des plateformes ou la mise en œuvre des Accords de Paris. Les directions support de l'Arcep et des ARN ont par ailleurs mis en place des réseaux d'échange de bonnes pratiques et de fiches de postes, tel que le *Réseau RH des AAI-API* qui se réunit chaque trimestre.

Les relations entre l'Arcep et l'Arcom se sont enrichies depuis 2015, conformément aux recommandations de la Cour, qui préconisait dans un précédent rapport<sup>55</sup> de « *formaliser et entretenir le dialogue entre les membres des collèges de l'Arcep et du CSA, notamment sur le monde de l'Internet* ». L'option d'une fusion entre les deux AAI n'a pas été retenue par le législateur et un équilibre satisfaisant semble avoir été atteint. La création en 2020 d'un pôle numérique commun<sup>56</sup> permet d'approfondir l'analyse technique et économique des marchés du numérique, grâce à des travaux des directions concernées dans chacune des autorités, mais aussi

<sup>53</sup> Idem.

<sup>54</sup> Outre l'Arcep : l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'Autorité des marchés financiers, l'Autorité de régulation des jeux en ligne, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, l'Autorité de régulation des transports, la Commission de régulation de l'énergie et la direction générale de l'Avion civile.

<sup>55</sup> Cour des comptes, *Les comptes et la gestion de l'Arcep : exercices 2009 à 2013*, 2015.

<sup>56</sup> Convention Arcep-CSA du 2 mars 2020.

des réunions communes des collèges pléniers (octobre 2020, juillet 2021, septembre 2022). Les travaux conjoints incluent la publication d'un « référentiel des usages numériques » annuel depuis 2021, et la mise en œuvre d'une plateforme pour la prévention de l'exposition des mineurs aux contenus pornographiques en ligne. Ces échanges sont plus réguliers qu'auparavant, et plus fréquents que les saisines formelles de l'Arcep par l'Arcom (trois depuis 2015).

L'ADLC et l'Arcep sont complémentaires : l'Arcep est une ARN sectorielle qui pose un cadre pour l'avenir, tandis que l'ADLC arbitre *ex post* les enjeux transversaux liés à la concurrence. Les motifs de consultation de l'une par l'autre sont nombreux, ce qui explique que l'ADLC constitue 76 % des saisines croisées entre l'Arcep et d'autres autorités. Une telle articulation pourrait augmenter le risque de divergence d'interprétation entre les deux AAI ; dans les faits, ces situations sont très rares. Les avis de l'ADLC sur des décisions d'analyse de marché entre 2015 et 2022 ont tous été globalement favorables, à quelques remarques près dont l'Arcep affirme tenir compte. Un seul avis portant sur la diffusion audiovisuelle hertzienne terrestre en 2021 a donné lieu à des réserves de la part de l'ADLC – notamment sur les engagements proposés par l'opérateur TDF. La prise en compte de ces observations par l'Arcep a donné lieu à une décision amendée<sup>57</sup>.

La Cnil dispose également de la possibilité de saisir l'Arcep pour avis pour toute question relevant de sa compétence, et réciproquement. Le cas s'est présenté lors de la création par l'Arcep d'une interface de programmation applicative dans les box des utilisateurs. Le dispositif devait être conforme aux exigences de protection des données tout en étant utile à la mesure de la qualité de l'offre internet fixe. Les deux autorités mènent également des travaux communs, à l'instar du livre blanc *Préparer la révolution de l'internet des objets : enjeux et orientations* de 2016 ou du rapport sur les terminaux publié par l'Arcep en 2018<sup>58</sup>. Au-delà de ces axes de réflexion conjoints, la Cnil et l'Arcep collaborent de manière plus informelle en matière de fonctionnement et de fonctions support.

#### 1.2.1.1.2 Des échanges nombreux et de confiance avec l'administration centrale

La DGE est l'interlocuteur principal de l'Arcep au sein de l'administration ; elle instruit, pour le compte du ministre chargé des communications électroniques, tous les champs de compétences du régulateur. Dix à quinze agents travaillent sur le champ de compétences de l'Arcep à la sous-direction des communications électroniques et des postes de la DGE. L'article L.32-1 du CPCE prévoit 21 objectifs que le ministre – à travers la DGE – et l'Arcep doivent tous deux atteindre « dans le cadre de leurs attributions respectives » ou « le cas échéant, conjointement ». Cela se traduit par l'homologation par arrêté ministériel de certaines décisions adoptées par l'Arcep ou encore la possibilité pour le ministre de demander l'ouverture d'une instruction pour manquement d'un opérateur à ses engagements.

La Cour avait regretté<sup>59</sup> « l'enchevêtrement des compétences » et la « confusion des rôles » entre l'Autorité et la DGE, potentiellement source de tensions. Pendant la période sous revue, les relations entre les deux entités sont plutôt caractérisées par une collaboration fluide, avec une répartition des rôles relativement délimitée : l'orientation des politiques publiques est

<sup>57</sup> Décision n° 2022-0931 du 10 mai 2022.

<sup>58</sup> Arcep, *Terminaux, maillon faible de l'ouverture d'internet*, 2018.

<sup>59</sup> Cour des comptes, *Les comptes et la gestion de l'Arcep : exercices 2009 à 2013*, 2015.

dévolue à la DGE, tandis que l'expertise pour l'instruction des dossiers et la mise en œuvre concrète de ces orientations réside plutôt à l'Arcep. Le régulateur est bien identifié comme expert indépendant, grâce notamment aux compétences de ses agents. L'Arcep a ainsi été force de proposition, à la demande du gouvernement, pour définir les modalités techniques de procédures d'attribution telles que les enchères 5G. Le gouvernement peut également, depuis 2015, saisir l'Arcep pour toute question relevant de sa compétence, pour un avis rendu public après un délai de trois mois.

L'articulation entre l'Arcep et la DGE est par ailleurs affermie par les liens organiques qui existent entre les deux entités ; de nombreuses mobilités ont lieu dans les deux sens, à tous les niveaux d'expertise et de responsabilité.

Sous tutelle de la DGE, l'Agence nationale des fréquences (ANFr) est responsable de l'élaboration et de la mise à jour du tableau national de répartition des fréquences<sup>60</sup>, base réglementaire d'affectation de fréquences aux ministères demandeurs, ou à l'Arcep et l'Arcom en vue d'attribution à des tiers. L'ANFr réalise par ailleurs, à titre de prestation gratuite pour l'Arcep, l'instruction de certaines demandes d'autorisation d'utilisation de fréquences pour les réseaux mobiles professionnels et les utilisations temporaires<sup>61</sup>. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est également un partenaire de l'Arcep, sans toutefois qu'il existe de charte formalisée précisant leurs modalités de coopération. Portées par l'Agence du numérique<sup>62</sup> jusqu'en 2020, la mission Très haut débit gère les réseaux d'initiative publique, tandis que la mission France mobile traite du dispositif de couverture ciblée et du déploiement de la « 4G fixe ». A ce titre, l'ANCT peut mener des audits sur des territoires concernés par ces dispositifs, et orienter les enquêtes de l'Arcep vers les difficultés identifiées. Selon l'Agence, les échanges sont facilités par les nombreuses réunions informelles qui se tiennent entre les deux entités (4 à 5 fois par semaine), de même que les comités mensuels bilatéraux pour les réseaux fixes et mobiles.

Depuis l'attribution à l'Arcep de la mission de régulation de la distribution de la presse, le régulateur entretient avec la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) des relations régulières. L'entrée du régulateur dans le paysage de la distribution de la presse s'est bien déroulée selon la DGMIC, et donne lieu à des échanges sur les réformes qui demeurent à mettre en place.

Enfin, l'Arcep travaille en articulation avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), les missions de l'Autorité étant de plus en plus tournées vers la protection des consommateurs et la satisfaction des utilisateurs. La protection et la satisfaction des utilisateurs au niveau sectoriel font partie des missions de régulation de l'Arcep au titre de l'article L. 32-1 du CPCE : portabilité des numéros, accessibilité, informations sur l'éligibilité au haut ou très haut débit. La DGCCRF est compétente pour l'ensemble des enjeux transverses de protection des consommateurs, tels que les dysfonctionnements liés aux contrats ou aux pratiques commerciales trompeuses.

---

<sup>60</sup> TNRBF : <https://www.anfr.fr/planifier/le-tnrbf/le-tnrbf>.

<sup>61</sup> En vertu de la convention Arcep – ANFr (dernière version signée le 21 décembre 2020 et mise à jour en décembre 2022).

<sup>62</sup> *L'héritage de l'ex-agence du numérique : de grandes ambitions, une mise en ordre nécessaire*, Rapport public annuel 2021, Tome II.

### 1.2.1.1.3 Des liens permanents avec le Parlement

La Commission supérieure du numérique et des postes est une commission parlementaire mixte intégrant des personnalités qualifiées. Composée de sept députés désignés par le président de l'Assemblée Nationale, sept sénateurs désignés par le président du Sénat, et trois personnalités qualifiées nommées par le ministre de l'Économie et des Finances, cette Commission *ad hoc* rend des avis sur les textes législatifs et réglementaires, et fait des propositions sur les sujets numériques et postaux.

En outre, toute commission du Parlement peut saisir l'Arcep pour avis sur tout sujet relevant de sa compétence, et procéder à des auditions du président ou des membres du collège.

### 1.2.1.2 Une Autorité impliquée dans la coordination européenne et internationale

#### 1.2.1.2.1 Des homologues européens au périmètre de compétences variable

La comparaison des champs de compétences des ARN de l'Union européenne traduit la coexistence de plusieurs modèles. Environ la moitié des autorités européennes se concentre essentiellement sur les missions de régulation des communications électroniques et des postes, comme l'Arcep.

Les autres ARN sont multisectorielles : nombre d'entre elles disposent, par exemple, de compétences en matière de protection des consommateurs et de données personnelles, qui relèvent en France de la Cnil. Certaines régulent, outre les télécommunications et les postes, l'audiovisuel et les médias (OFCOM au Royaume-Uni, AGCOM en Italie) ; elles exercent ainsi conjointement les missions assurées par l'Arcom et l'Arcep en France. Enfin, certaines autorités de régulation européennes englobent des missions bien plus larges, à l'image de l'Agence fédérale des réseaux en Allemagne (BNetzA) dont les missions de régulation incluent l'électricité, le gaz, les télécommunications, les postes et les chemins de fer.

#### 1.2.1.2.2 Une Autorité active à l'échelle européenne et internationale, pour son propre compte et celui du Gouvernement

L'Arcep participe activement aux divers réseaux à l'échelle européenne et internationale, tant pour son propre compte en tant qu'ARN qu'en appui au Gouvernement.

Elle est l'un des membres moteurs du BEREC, organe des régulateurs européens des communications électroniques créé en 2009<sup>63</sup>. Composé des ARN des 27 pays de l'Union européenne et, en tant qu'observateurs, de l'association européenne de libre-échange et des candidats à l'accession, le BEREC a pour vocation de conseiller les institutions européennes. Il est constitué de deux niveaux : le Conseil des régulateurs et l'agence de l'Union européenne (l'*Office*). Il participe notamment aux travaux dits de « phase II » des examens, par la Commission européenne, des projets de décisions d'analyses de marchés nationales (lorsqu'il y a des doutes sérieux exprimés par la Commission sur le respect des règles et recommandations

---

<sup>63</sup> Il a pris la suite du Groupe des régulateurs européens créé en 2002.

en vigueur). Il adopte également des lignes directrices, positions communes, avis, meilleures pratiques et rapports en s'appuyant sur une dizaine de groupes de travail réunissant les experts des ARN.

En 2017, le président de l'Arcep, Sébastien Soriano, a été élu président du BEREC, dont il a occupé la vice-présidence en 2016 et en 2018. Les priorités de l'Arcep au cours de cette présidence ont inclus la suppression des frais d'itinérance dans l'Union européenne, la préparation du code européen des télécoms adopté en 2018, la 5G ou encore la neutralité du net. Emmanuel Gabla, membre du collège de l'Arcep, a été élu vice-président du BEREC pour l'année 2022, et l'Autorité en co-préside le groupe *Sustainability*.

L'Arcep participe à d'autres instances de coopération entre ARN au niveau européen et international : le groupe des régulateurs européens postaux (GREP), le réseau francophone de régulation des télécommunications (FRATEL) dont elle assure le secrétariat exécutif depuis sa création et a pris la présidence en 2019, ou encore l'Union internationale des télécommunications.

Par ailleurs, l'Arcep joue un rôle d'expert et de conseil auprès du Gouvernement, notamment du SGAE, pour la préparation des positions françaises au niveau européen dans le domaine des communications électroniques et des postes. À titre d'illustration, les trois quarts des sujets traités au sein du COCOM (comité des communications électroniques) relèvent des compétences de l'Arcep.

### 1.2.1.3 Une « co-construction » de la régulation selon de multiples modalités de concertation et consultation

Depuis la revue stratégique des missions réalisée en 2015 et la feuille de route qui en a découlé, la « co-construction » de la régulation est l'un des nouveaux modes d'intervention mis en œuvre par l'Arcep. Cette doctrine se traduit par le pilotage ou la participation à de multiples instances de concertation, groupes de travail et processus de consultation.

Au niveau national et institutionnel, l'Arcep est membre d'instances régulières de suivi des enjeux de connectivité fixe et mobile.

Sur les réseaux fixes, le Comité de concertation France Très Haut Débit (CCFTHD), présidé par le préfet Pierre Mirabaud, réunit tous les trois mois les administrations centrales concernées (DGE, ANCT) et les associations de collectivités, afin de dresser des points d'étape du déploiement et d'octroyer des financements. Il est suivi du Comité des réseaux fixes, élargi aux opérateurs et associations, qui vise à préparer la bascule du cuivre vers la fibre. L'Arcep se joint également à un comité d'experts qui instruit les projets de réseaux d'initiative publique.

Pour les réseaux mobiles, le Comité de concertation France mobile (CCFM) regroupe deux à trois fois par an les représentants de l'État susmentionnés, des opérateurs et des associations de collectivités pour le suivi du *New deal mobile* et des enjeux liés à la 5G. Le comité de suivi mobile est une instance mensuelle, plus technique, créée à l'initiative du gouvernement et de la DGE ; il intègre l'Arcep, les opérateurs et les représentants de territoires ruraux. L'Arcep est aussi partie prenante du Comité national de dialogue sur les questions sanitaires d'exposition aux ondes, placé au sein de l'ANFr.

Bien que l'Arcep ne dispose pas d'antenne déconcentrée, contrairement à l'Arcom, il existe des échanges formalisés au niveau local. L'Autorité participe aux commissions

régionales annuelles de stratégie numérique (CRSN) depuis leur création en 2017. Co-présidées par le Préfet et le Président de région, elles sont l'occasion pour le régulateur de réaliser un état des lieux de ses travaux. Depuis 2021, ces commissions ont également lieu au niveau départemental, et l'Arcep y participe en cas de besoin.

Au-delà de cette comitologie institutionnelle, l'Arcep est à l'initiative de procédures de concertation avec la plupart de ses interlocuteurs :

- Consommateurs : le Comité consommateur réunit une fois par an les principales associations de défense des intérêts des consommateurs et les services de l'Arcep, ainsi que la DGE et la DGCCRF ;
- Elus : la conférence annuelle *Territoires connectés* regroupe élus, associations de collectivités, représentants d'administrations et opérateurs, devant lesquels l'Arcep présente les dernières évolutions en matière de déploiement et de régulation. A ce rendez-vous annuel s'ajoutent des ateliers techniques biannuels dédiés à l'aménagement numérique du territoire et aux difficultés identifiées pour les collectivités ;
- Opérateurs et acteurs économiques : deux fois par an, l'Arcep organise des comités de concertation avec les opérateurs, présidés par la présidente de l'Autorité. Pour les communications électroniques, le comité de l'interconnexion et de l'accès est composé des opérateurs d'infrastructure et commerciaux, de l'Avicca (Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel) et de la FNCCR (Fédération nationale des collectivités concédantes et régies). Pour la distribution de la presse, le Comité de concertation de la distribution de la presse (CoCoDiP) permet d'entretenir un dialogue sur l'action de l'Arcep en la matière. Ces comités sont doublés de rencontres à un niveau plus technique.

Dans le domaine de l'impact environnemental du numérique, l'Arcep a innové en déployant une plateforme collaborative, « *Pour un numérique soutenable* », et des ateliers participatifs afin de nourrir le débat sur ce nouveau pan de la régulation. L'Arcep estime que 127 participants et 85 organisations ont contribué aux échanges et ateliers organisés. Un groupe d'experts copiloté depuis 2020 par l'Arcep et l'ADEME se réunit régulièrement pour promouvoir une compréhension mutuelle des domaines de l'environnement et du numérique.

Enfin, l'Arcep ouvre de nombreuses consultations publiques, accessibles en ligne, afin de recueillir l'avis des parties prenantes à chaque projet de décision structurante. Entre 2015 et 2022, 146 consultations publiques ont été menées (14 en 2015, 23 en 2022).

L'Arcep organise également des auditions des acteurs par son collègue pour certains dossiers.

Les administrations et associations interrogées par la Cour témoignent de l'utilité des instances de concertation existantes et de la fréquence des échanges.

## 1.2.2 Des résultats contrastés selon les publics et les territoires concernés

### 1.2.2.1 Des effets par nature difficiles à isoler

Il est complexe de mesurer précisément la performance de l'Autorité. Dans la mesure où le déploiement des réseaux, leur qualité, l'aménagement du territoire et la concurrence sont fortement déterminés par l'action des opérateurs, il est en effet difficile d'imputer les résultats observés à la seule régulation de l'Arcep, ou d'en isoler la part.

Ainsi, le programme budgétaire 134 de la mission *Economie* ne comporte pas d'indicateur de performance lié à l'Arcep. Le programme 343 - *Plan France très haut débit* est doté d'un unique indicateur, destiné à l'ANCT et non à l'Arcep : la « part des logements et locaux professionnels de la zone d'intervention des collectivités territoriales qui seront éligibles au très haut débit d'ici 2022 ». Le déploiement du réseau par les collectivités territoriales dans les zones RIP étant subventionné par l'État, cet indicateur est plus aisément pilotable qu'un indicateur de suivi de la performance de l'Arcep.

En interne, le pilotage de l'action de l'Autorité s'effectue sur la base de programmes de travail annuel, établis par chaque direction. Ces programmes déclinent les grandes orientations de l'Arcep et les échéances calendaires à respecter (séances du collège, d'analyses de marché, etc.). Ils se placent au niveau stratégique ; certains d'entre eux pourraient être accompagnés d'objectifs chiffrés, et dotés d'indicateurs autres que les seules données de suivi publiées en *open data*.

Sans isoler spécifiquement ce qui relève de l'action de l'Autorité, il est possible pour tout citoyen de suivre les évolutions dans chaque secteur de régulation, au moyen des instruments développés par l'Arcep. Les outils de suivi des obligations (Tableau de bord du Service universel de la Poste, page internet de suivi du *New deal*), les observatoires (du marché du haut et du très haut débit, de la satisfaction client) et les cartes de couverture (*Mon réseau mobile*, *Ma connexion internet*) permettent un suivi dans le temps, selon les territoires, et en ligne. Certains indicateurs peuvent être comparés avec d'autres États européens pour qualifier l'atteinte ou non des objectifs de l'Autorité sur le long-terme : par exemple, le niveau des prix et le niveau d'investissement des opérateurs.

### 1.2.2.2 Une régulation globalement positive

#### 1.2.2.2.1 Une progression significative de la connectivité

Les comparaisons européennes traduisent d'importantes avancées de la France en termes de connectivité au cours de la période sous contrôle, lui permettant de progressivement rattraper son retard. Selon l'indice relatif à l'économie et à la société numériques produit par la Commission européenne (DESI), la France est passée entre 2015 et 2021 de la 20<sup>ème</sup> à la 5<sup>ème</sup> place des pays européens en matière de connectivité, avec une accélération de sa performance entre 2020 (15<sup>ème</sup> place) et 2021. La France atteint ainsi un score de 64,2, contre une moyenne

européenne de 59,9<sup>64</sup>. Le mauvais score relatif de la France jusqu'en 2020 tenait en particulier à la faible couverture du territoire en haut débit fixe, tant pour les particuliers que pour les entreprises. Le profil France du rapport DESI pour 2022 souligne « *les nombreuses mises à niveau des réseaux fixes du pays* » et l'amélioration de la connectivité numérique de la France par la « *poursuite de la mise en œuvre du Plan "France très haut débit", avec une adoption remarquable de 1 Gbps dans l'ensemble du pays et une très large disponibilité du haut débit mobile (couverture 4G de 99 % des ménages)* ».

Malgré la difficulté à isoler précisément les résultats imputables à l'action de l'Arcep, il est certain que ces avancées sont au moins en partie dues à l'activité du régulateur. L'Autorité a proposé au gouvernement les modalités du *New deal mobile* et de l'attribution des fréquences 5G. Le suivi et le contrôle des engagements des opérateurs en termes de déploiement constitue une incitation forte à les respecter.

#### 1.2.2.2.2 Des évolutions favorables pour les consommateurs, des territoires qui restent mal desservis

Le niveau de réalisation des missions du régulateur diffère selon les publics et les objectifs : (i) la protection du consommateur et de son pouvoir d'achat ; (ii) la soutenabilité financière des opérateurs postaux et de communications électroniques ; (iii) la connectivité et la compétitivité des entreprises et (iv) l'égalité entre les territoires s'agissant de la couverture fixe et mobile.

Pour les consommateurs, la régulation des télécommunications semble produire des résultats favorables au cours de la période sous revue.

L'intensité concurrentielle garantie par la régulation sectorielle se traduit par des prix de services fixes et mobiles parmi les plus bas d'Europe. La France occupait en 2020 la quatrième position de l'indice des prix du haut-débit au niveau européen. Selon les données collectées trimestriellement par l'Arcep, les prix des services mobiles ont baissé de 55 % entre 2010 et 2021, tandis qu'ils ont diminué de 20 % sur la même période pour les services fixes tous types de forfaits confondus. La direction générale du Trésor estime que la baisse des prix des services de télécommunications entre 1998 et 2021 a contribué à hauteur d'un point à la baisse de l'indice des prix à la consommation<sup>65</sup>. Les prix de ces services tendent néanmoins à stagner, voire à progresser entre 2020 et 2022 (+ 0,6 % en moyenne pour les services mobiles en 2021 ; + 5,1 % pour les services fixes).

Les consommateurs jugent la qualité de service dans le domaine des communications électroniques et des postes en France relativement satisfaisante. Les résultats de l'observatoire de la satisfaction client de l'Arcep font état d'une note moyenne de 7,6/10 attribuée aux opérateurs mobiles, et de 7,5/10 pour les opérateurs fixes en 2022<sup>66</sup>. En matière postale, le suivi

---

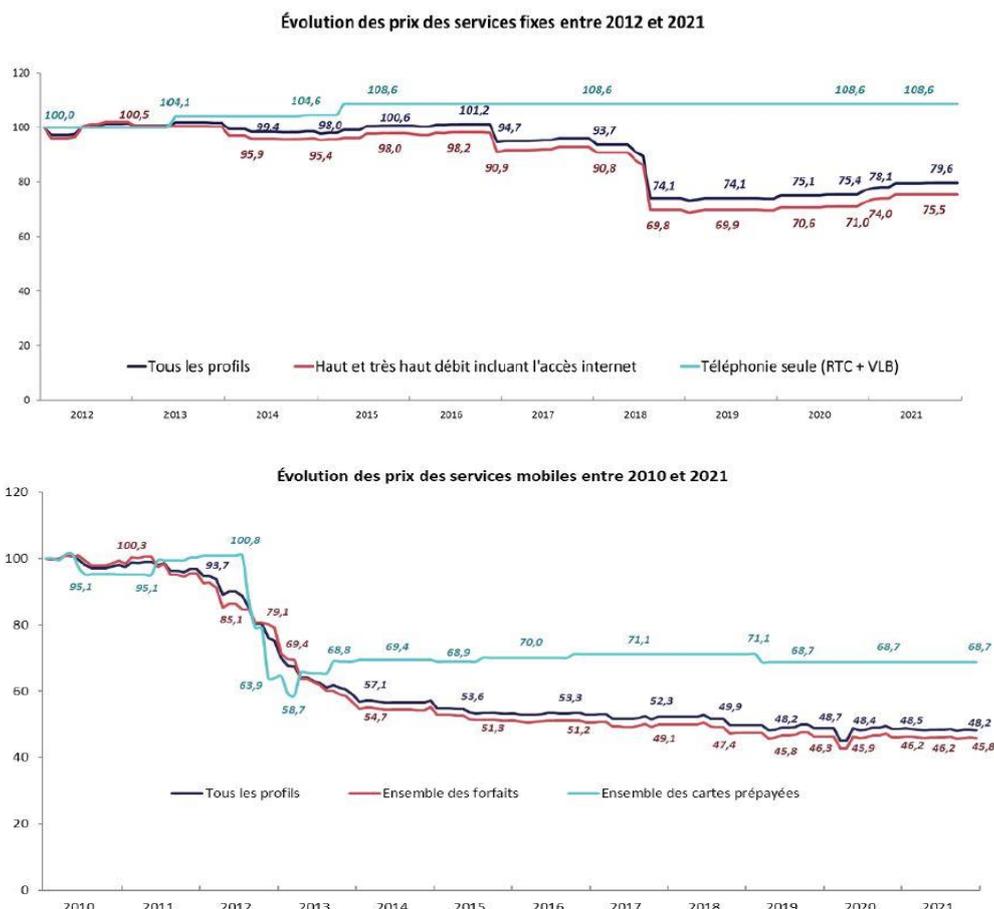
<sup>64</sup> L'indicateur de « connectivité » est calculé à partir des données suivantes : adoption globale du haut débit fixe, adoption du haut débit fixe d'au moins 100 Mbps, couverture en haut débit rapide, couverture par réseau à très haute capacité fixe, couverture 4G, adoption du haut débit mobile, préparation à la 5G et indice du prix du haut débit. Voir [DESI — Digital Scoreboard - Data & Indicators \(digital-agenda-data.eu\)](https://digital-agenda-data.eu/).

<sup>65</sup> Trésor éco n°321, *La concurrence dans le marché français des communications électroniques*, janvier 2023.

<sup>66</sup> Arcep, *Observatoire de la satisfaction client*, mai 2022.

de la satisfaction client est moins aisé, en l'absence d'indicateur unique dans le tableau de bord du service universel, mais le volume des réclamations des usagers en dernier recours auprès de l'Arcep<sup>67</sup> est très faible (moins de dix par an). La protection du consommateur passe enfin par un internet neutre, consacré au niveau européen par plusieurs arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne et dont l'Arcep estime qu'il est globalement respecté en France.

**Graphique n° 2 : Evolution des prix des services fixes (2012-2021) et des services mobiles (2010-2021) en France métropolitaine**



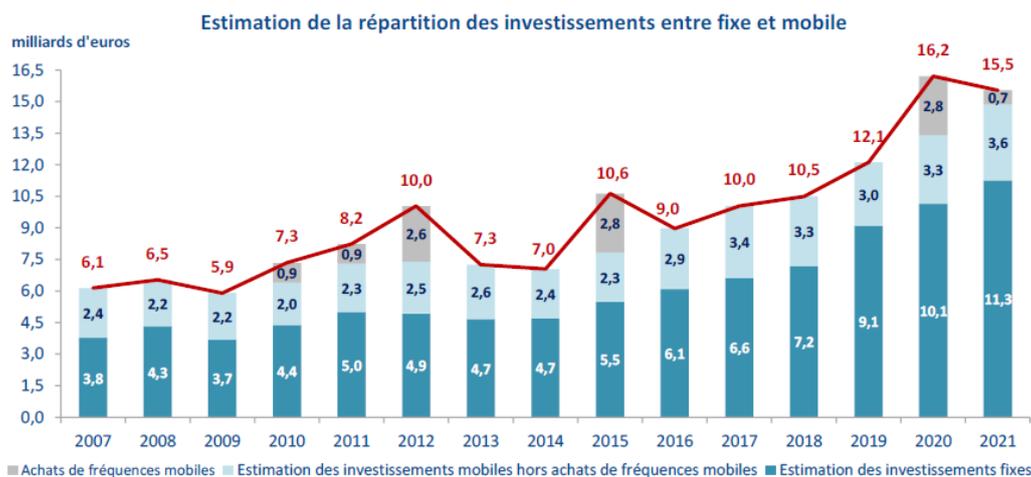
Source : Arcep

S'agissant des opérateurs de communications électroniques, les données disponibles traduisent le dynamisme et la soutenabilité financière du secteur, qui figurent parmi les objectifs de l'Arcep. Le niveau d'investissement des opérateurs fixes et mobiles croît sur l'ensemble de la période sous revue avec un quasi-doublement des investissements hors redevances pour fréquences mobiles, qui passent de 7,8 Md€ en 2015 à 14,9 Md€ en 2021. Par ailleurs, les revenus des opérateurs sur le marché de détail sont relativement stables – ils fluctuent entre

<sup>67</sup> Réclamations des usagers des services postaux qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des procédures mises en place par les prestataires de services postaux autorisés.

8,4 Md€ et 9,3 Md€ entre 2017 et 2021<sup>68</sup>. Le chiffre d'affaires total des opérateurs télécoms en France sur ce marché atteignait en 2021 41,3 Md€ selon la direction générale du Trésor<sup>69</sup>. Quant aux indicateurs relatifs aux opérateurs postaux et de distribution de la presse, ils font état de la contraction du marché en termes de volume de courrier distribué ainsi que de presse distribuée (- 4,9 % entre 2020 et 2021, malgré un revenu associé stable selon l'Arcep).

**Graphique n° 3 : Investissements des opérateurs et estimation de leur répartition entre les marchés fixe et mobile sur la période 2007-2021 (en Md€)**



Source : Arcep. Note : Les données d'investissements sont collectées chaque année par l'Arcep auprès de tous les opérateurs ayant une activité en France, à l'aide d'un questionnaire détaillé.

Les résultats de l'action de l'Arcep au bénéfice des entreprises semblent moins satisfaisants. Le niveau de concurrence entre opérateurs de communications électroniques est jugé insuffisant pour accompagner les entreprises, en particulier les plus petites, dans leur transformation numérique. Le *Digital scoreboard* établi par la Commission européenne classe la France en 19<sup>ème</sup> position en matière d'intégration des technologies numériques en 2021.

Selon l'Arcep, le marché des télécommunications à destination des entreprises représentait, en 2021, 27 % du revenu total des opérateurs pour 4,1 M d'établissements dont les besoins sont très divers. Pour les services mobiles, la dépense mensuelle moyenne des entreprises a diminué de 50 % en dix ans, et l'écart avec un forfait grand public de détail n'est plus que de 1,8 € par mois.

En revanche, la concurrence a peu évolué pour les marchés fixes destinés aux entreprises : selon l'Arcep, la part de marché d'Orange en 2020 était supérieure à 50 % en revenu. Cela se traduit par de fortes barrières au changement d'opérateur, des offres plus rigides et des coûts importants (96 € en moyenne par mois pour les petites entreprises, 335 € en

<sup>68</sup> Arcep, Observatoire des marchés des communications électroniques, *Les services de communications électroniques en France*, janvier 2023.

<sup>69</sup> Note Trésor éco n°321, *La concurrence dans le marché français des communications électroniques*, janvier 2023.

moyenne pour les moyennes et grandes entreprises<sup>70</sup>). La bascule vers la fibre et les obligations imposées par l'Arcep pourraient faire évoluer cette situation.

L'Arcep a également pour mission d'assurer une continuité et une égalité entre les territoires en matière de connectivité. Or, en dépit d'une progression exponentielle de la couverture en haut débit fixe et mobile depuis 2015, des disparités demeurent.

Les difficultés se concentrent sur la couverture en fibre *FttH*. Pour les zones AMII (moyennement denses), après un rythme de déploiement très élevé par Orange et SFR en 2018, 2019 et 2020, ce dernier a ralenti y compris dans les zones très densément peuplées. Selon les données de l'Arcep (rapport DESI pour l'année 2021), des disparités notables dans le déploiement de la fibre *FttH* ont été observées entre grandes villes : Paris (96 %), Marseille (71 %), Lyon (95 %), Toulouse (86 %), Nice (89 %), Nantes (82 %), Montpellier (82 %), Bordeaux (90 %), Strasbourg (74 %), Lille (58 %).

Le rapport DESI-France pour l'année 2021 souligne aussi les déficits de couverture en réseau fixe très haut débit des zones rurales (18,4 % en France en déploiement jusqu'au local, contre 25 % en moyenne dans l'Union européenne). Plusieurs élus ont sollicité l'Arcep en 2021 et 2022, préoccupés par la finalisation des déploiements d'Orange en zone AMII. Des représentants des collectivités de Brive-la-Gaillarde, Cahors, Les Sables d'Olonne, La Roche-sur-Yon ou Saint-Nazaire ont saisi l'Autorité, de même que l'association Avicca. Certaines souhaitent récupérer le chantier confié à Orange pour cause de défaillance.

Les cartes issues de l'outil « *Ma connexion internet* » développé par l'Arcep sur la base des données collectées auprès des opérateurs, qui représentent la couverture en fibre optique jusqu'au foyer, montrent à la fois la progression importante du déploiement et le maintien de disparités selon les territoires.

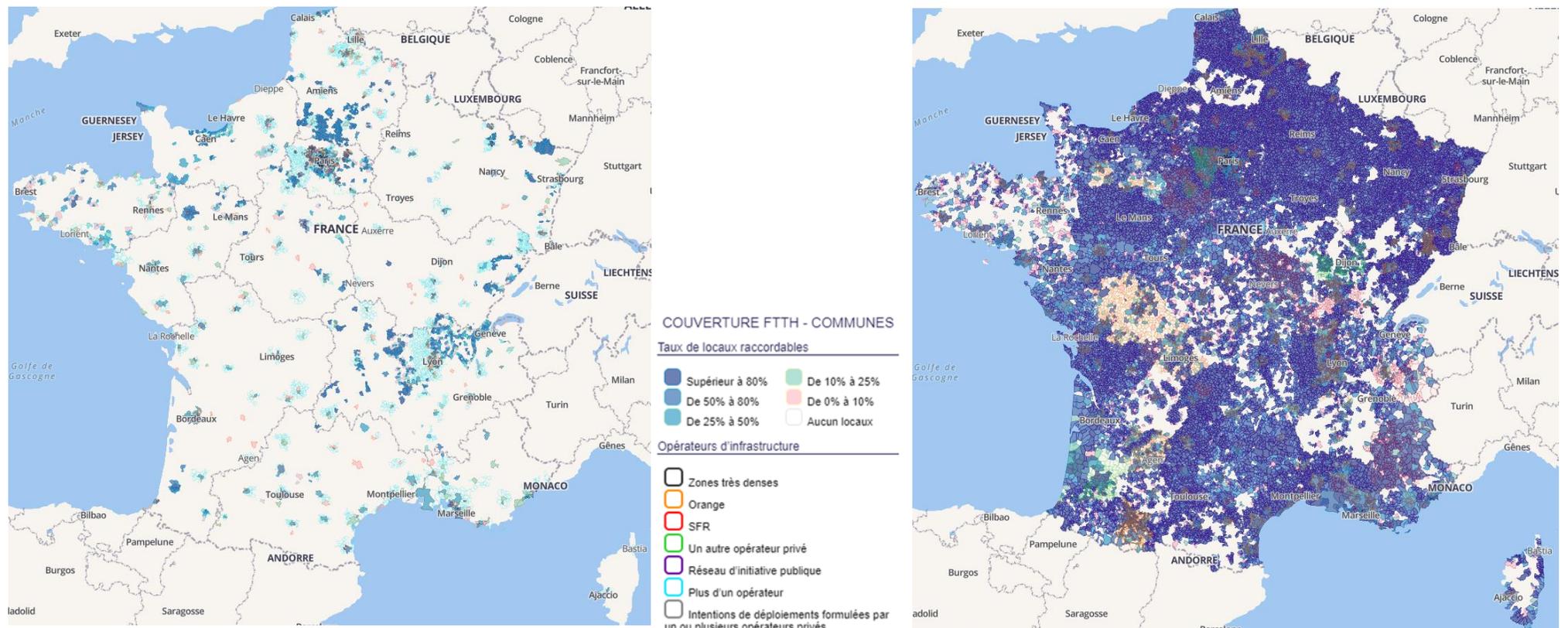
---

<sup>70</sup> Note Trésor éco n°321, *La concurrence dans le marché français des communications électroniques*, janvier 2023.

**Schéma n° 1 : Déploiement de la couverture en fibre optique jusqu'au foyer (FttH) par zone réglementaire et par opérateur d'infrastructure, en % de locaux raccordables par commune**

Données au 30 septembre 2017

Données au 31 décembre 2022



Source : Arcep, site cartographique « Ma connexion internet ».

## 1.3 Une adaptation des outils de contrôle et de répression à poursuivre

### 1.3.1 Une régulation par la donnée qui impose davantage de contre-expertise

#### 1.3.1.1 La donnée comme outil de transparence, d'incitation et de contrôle

Entre 2015 et 2016, l'Arcep a adopté une approche de « régulation par la donnée ». Cette approche repose sur l'exploitation des données collectées pour combiner « *information fine et personnalisée des citoyens, capacité renforcée d'analyse du régulateur et responsabilisation des acteurs régulés* ». Le régulateur entend créer un « *choc de transparence* » et réduire les asymétries d'information sur le marché, en mettant à disposition des citoyens les outils nécessaires à un choix éclairé.

Pour ce faire, l'Arcep a mis à disposition des utilisateurs, associations de consommateurs, collectivités, journalistes, acteurs du marché des télécoms, une grande quantité d'information sur les marchés régulés.

Cela comporte plusieurs avantages, au premier rang desquels une amélioration de la transparence dans un secteur de régulation complexe et technique. Le régulateur publie les informations dont il a connaissance en *open data*, tout en veillant à développer des formats et supports adaptés aux différents publics concernés (outils cartographiques interactifs, applications mobiles, rapports écrits).

La publication des données relatives aux opérateurs de communication électronique et postaux a également une visée incitative, afin que l'ouverture d'une procédure de sanction ne soit réalisée qu'en dernier recours.

L'exploitation d'une grande quantité de données fournies par les opérateurs et/ou collectées au cours d'enquêtes, constitue enfin la base des contrôles réalisés par l'Arcep. Pour être utiles, les données doivent être suffisamment fiables et contre-expertisées.

#### 1.3.1.2 La professionnalisation des modalités de contrôle par la remontée de données

Depuis 2016 et le déploiement de la doctrine de régulation par la donnée, l'Arcep a développé quatre types d'outils :

- Des outils de suivi des obligations de certains opérateurs, dont la mise en œuvre est prévue par la loi : le tableau de bord annuel du service universel de la Poste, la page de suivi trimestriel du *New deal mobile*, les indicateurs d'accessibilité des offres de services de communication électroniques publiés trimestriellement ;
- Des observatoires dont l'Arcep s'est dotée par décision et qui consistent essentiellement en la publication de rapports réguliers sur la thématique ciblée : l'Observatoire du marché du haut et du très haut débit (état des déploiements et abonnements de l'accès à internet fixe), l'Observatoire du marché des communications électroniques (revenus et activité des opérateurs), l'Observatoire de la satisfaction client (sondage annuel auprès

des utilisateurs), l'Observatoire des services mobiles, l'Observatoire du courrier et du colis, l'Observatoire de la diffusion de la TNT et le Baromètre du numérique ;

- Des outils interactifs de suivi des évolutions des marchés régulés par l'Arcep, dont l'Arcep s'est dotée par décision et qui sont désormais obligatoirement mis à jour trimestriellement : le site cartographique interactif *Mon réseau mobile*, sur la couverture et la qualité de service du réseau mobile ; le site cartographique *Carte fibre*, sur l'état des déploiements de la fibre (désormais intégré au tableau de bord *Ma connexion internet*) ; le tableau de bord interactif *Ma connexion internet*, qui indique l'éligibilité aux technologies fixes pour une adresse donnée ;
- Des applications ou plateformes permettant à l'utilisateur de se saisir de la régulation et de faire remonter des informations au régulateur (v. annexe 2) : la plateforme *J'Alerte l'Arcep*, qui permet de signaler tout dysfonctionnement dans les domaines de régulation de l'Arcep ; l'application *WEHE*, grâce à laquelle l'utilisateur peut contrôler d'éventuelles infractions à la neutralité du net sur son terminal, et qui peut donner lieu à un signalement (la plateforme *J'alerte l'Arcep* est intégrée à l'application).



### **J'alerte l'Arcep : un outil original qui monte en puissance**

Lancée en octobre 2017, la plateforme de signalement *J'alerte l'Arcep* offre aux particuliers, entreprises et collectivités la possibilité d'alerter l'Arcep de dysfonctionnements rencontrés dans leurs relations avec les opérateurs fixes, mobiles, internet et postaux<sup>71</sup>.

Les alertes recueillies permettent à l'Arcep de suivre en temps réel les difficultés rencontrées par les utilisateurs, d'identifier les dysfonctionnements récurrents ou les pics d'alertes. La plateforme permet de mieux cibler les actions de régulation (et non de résoudre les problématiques individuelles), en faisant remonter des signaux faibles pour y apporter des réponses systémiques. En pratique, les alertes sont lues et qualifiées par les équipes de l'unité de la régulation par la donnée, puis rendues disponibles à la consultation aux agents « métiers » de l'Autorité. Un suivi quantitatif et qualitatif des alertes est mené, et plusieurs types d'action peuvent être mis en place : des échanges informels avec le ou les opérateurs concernés, des rappels à l'ordre et demandes d'explication par courriers, des dénonciations et imputations publiques (*name & shame*), des ouvertures de procédures d'instruction par la formation compétente du collège susceptibles d'aboutir à des mises en demeure, voire des sanctions. Un bilan annuel des alertes reçues et des actions engagées est publié par l'Arcep.

Après une forte activité liée à la communication de lancement (près de 10 000 signalements en octobre 2017), l'activité de la plateforme a connu une croissance régulière de 2018 à 2022, passant d'environ 1 000 signalements mensuels en 2018 à plus de 3 500 en 2022.

Si l'application *WEHE*, qui permet à l'utilisateur de contrôler la neutralité d'internet sur son propre terminal, est peu utilisée depuis son lancement en 2018 (une centaine de tests par an), le nombre de signalements annuels sur la plateforme *J'alerte l'Arcep* a presque doublé

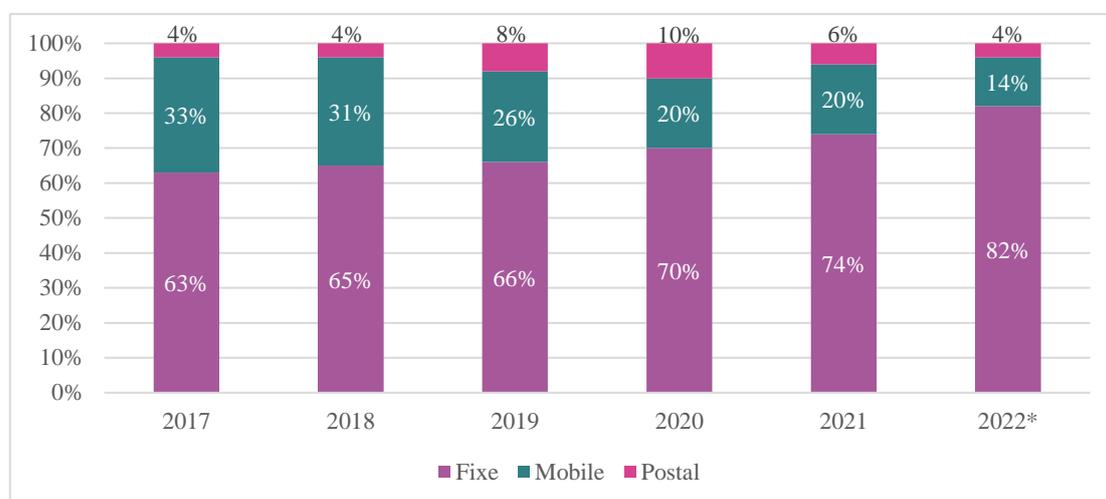
<sup>71</sup> Depuis novembre 2020, la plateforme a été adaptée pour répondre aux besoins des développeurs d'applications, opérateurs télécoms, associations de consommateurs, marchands et éditeurs de presse.

entre 2017 et 2022 pour atteindre 36 300 saisines. Le nombre d'alertes sur le secteur postal diminue depuis 2020.

La très grande majorité des alertes reçues concerne le secteur des télécoms, et notamment les services fixes (plus de 60 % des alertes depuis 2017, 82 % en 2022).

Cette forte utilisation des outils de suivi liés aux réseaux fixes témoigne des difficultés rencontrées dans ce secteur des marchés régulés. La fréquentation mensuelle du site cartographique *Ma connexion internet* a ainsi atteint 350 000 visites lors de son lancement officiel en avril 2021, et se situe depuis lors entre 50 000 et 70 000 visites mensuelles. Le trafic mensuel de l'onglet *Déploiement fibre*, lancé en 2018, a atteint près de 450 000 visites au cours de l'année 2022. En parallèle, la fréquentation mensuelle de *Mon réseau mobile* a baissé sur la période, et s'établit à environ 30 000 visites par mois.

**Graphique n° 4 : Répartition des signalements par marché sur la plateforme *J'alerte l'Arcep***



Source : Arcep, retraitement Cour des comptes.

Le déploiement de ces outils engendre certaines exigences dont l'Arcep semble avoir conscience. La gestion et l'exploitation des données collectées nécessite un niveau d'expertise élevé, alors que les compétences en informatique et traitement de données sont rares. Par ailleurs, les signalements sur la plateforme *J'alerte l'Arcep* pourraient être considérés par le public comme représentatifs des dysfonctionnements pour les opérateurs concernés, ce qu'ils ne sont pas. Aussi, l'Arcep réalise chaque année un sondage sur la satisfaction des utilisateurs, en même temps que le bilan annuel de la plateforme.

### 1.3.1.3 Poursuivre la fiabilisation et la contre-expertise des données collectées

Dans la mesure où les outils de régulation et de contrôle de l'Arcep reposent principalement sur les données collectées, la fiabilité de ces dernières est un enjeu essentiel. Or, certaines informations ne peuvent être collectées qu'auprès des acteurs contrôlés, ce qui requiert la mise en œuvre d'une contre-expertise poussée.

### 1.3.1.3.1 Un suivi reposant principalement sur des données déclaratives

Le contrôle du respect de la régulation et le suivi des engagements des opérateurs de communications électroniques repose principalement sur des données collectées auprès de ces mêmes opérateurs. L'Autorité met en place des procédures de vérification de ces données, différentes selon les marchés concernés.

S'agissant de la Poste, la bonne application de la comptabilité réglementaire définie par l'Arcep fait l'objet, chaque année, d'un audit de conformité établi par un prestataire agréé. Pour chaque exercice entre 2015 et 2021, la Poste a été destinataire d'une déclaration de conformité par le prestataire agréé (KPMG pour les exercices 2013 à 2015, PricewaterhouseCoopers pour les exercices 2016 à 2018 et 2019 à 2021). Les données de l'observatoire de la qualité du service universel publié par le groupe La Poste ne sont pas contre-expertisées par l'Arcep mais sont produites par un institut de sondage.

S'agissant des communications électroniques, les données sont essentiellement transmises par les opérateurs. Les cartes de couverture recensées par l'Autorité sont réalisées par les opérateurs à partir de simulations numériques, pour lesquelles l'Arcep exige une fiabilité égale à 98% à l'échelle nationale (afin de prendre en compte les aléas perturbant ponctuellement la propagation des ondes)<sup>72</sup>. Le statut des données collectées et la procédure de l'Arcep pour les contre-expertiser diffèrent selon les marchés (fixe ou mobile) ; l'Arcep semble mieux armée pour vérifier les données fournies sur les réseaux mobiles, quand bien même les réseaux fixes semblent poser davantage de difficultés aux utilisateurs finaux.

Pour les réseaux mobiles, les données de couverture et de qualité transmises par les opérateurs commerciaux sont publiées sur le site cartographique *Mon réseau mobile*. Elles sont contre-expertisées par des campagnes de mesures sur le terrain réalisées par des prestataires et financées par les opérateurs, selon le dispositif prévu à l'article L.33-12 du CPCE. Si les résultats de ces campagnes et les données des opérateurs divergent, l'Arcep envoie un questionnaire aux opérateurs sur les zones concernées, et ces derniers doivent corriger le cas échéant leurs propres cartes. L'Arcep vérifie les zones lors d'une campagne de mesures ultérieure.

Pour les réseaux fixes, l'Arcep collecte des données sur le déploiement auprès des opérateurs d'infrastructure, d'une part, et sur la qualité de service auprès des opérateurs d'infrastructure et commerciaux, d'autre part.

Les données de couverture – les mêmes que celles qui figurent sur l'outil cartographique *Ma connexion internet* – sont transmises par les opérateurs d'infrastructure sous la forme des fichiers dits « IPE ». Il s'agit de fichiers mis à jour quotidiennement par les opérateurs d'infrastructures, sur lesquels les opérateurs commerciaux se basent pour déterminer l'éligibilité de potentiels clients à leur offre de service, local par local. Les opérateurs commerciaux ont la possibilité de déclarer des erreurs dans ces fichiers, qui causent pour eux des manques à gagner, et les opérateurs d'infrastructure doivent ensuite les corriger. Les données transmises à l'Arcep peuvent donc être considérées comme fiables.

---

<sup>72</sup> Décision n° 2020-0376 de l'Arcep.

La qualité de service du réseau fixe haut-débit fait l'objet depuis mi-2021 d'une transmission mensuelle d'indicateurs<sup>73</sup> par les opérateurs d'infrastructure et commerciaux. Pour contre-expertiser cette procédure relativement récente, l'Arcep peut mener des campagnes « terrain » ponctuelles, telle que l'enquête sur l'état des infrastructures *FttH* réalisée par un prestataire en 2022 dans 50 départements de zones moins denses. Cependant, le dispositif prévu à l'article L.33-12 du CPCE (enquêtes de vérification sur place aux frais des opérateurs) ne vaut pas pour les réseaux fixes déployés par les opérateurs d'infrastructure. L'Arcep a donc mené la campagne de vérification de 2022 sur son budget propre. Le coût de telles campagnes de vérification pourrait, à l'avenir, décourager l'Autorité d'en mener autant que de besoin, alors même que la qualité et la résilience des réseaux de fibre optique en cours de déploiement constitue l'un des enjeux majeurs de la régulation. Il serait pertinent d'étendre le dispositif prévu à l'article L.33-12 aux audits sur le terrain des opérateurs d'infrastructure, afin que l'Arcep puisse mener aux frais des opérateurs les audits de vérification sur place des données de qualité du réseau fixe, dont la nécessité est avérée.

**Projet de recommandation n° 2. (DGE) :** Étendre dès 2025 aux opérateurs d'infrastructure le dispositif de financement des audits prévu à l'article L.33-12 du CPCE.

#### 1.3.1.3.2 S'appuyer davantage sur les acteurs tiers pour contre-expertiser les données de contrôle

De nombreux acteurs peuvent contribuer au contrôle de cohérence entre les données théoriques des opérateurs et la réalité du terrain, dans une démarche participative de *crowdsourcing*.

Ainsi, pour l'ensemble des informations collectées, l'Arcep considère que la mise à disposition des cartes interactives et d'outils de signalements permet à tout acteur (consommateur, collectivité, expert voire opérateur) de faire part d'incohérences entre les données utilisées par l'Arcep et la situation du terrain. L'Autorité échange par ailleurs avec les collectivités sur les difficultés de déploiement qu'elles rencontreraient et qui ne seraient pas visibles dans les cartes de couverture.

Au cours de la période sous revue, l'Arcep a ouvert le site *Mon réseau mobile* aux mesures réalisées par des tiers, en particulier les collectivités. A cette fin, l'Autorité a rédigé un « Kit du régulateur » pour garantir une méthodologie de mesure suffisamment rigoureuse et la comparabilité des mesures réalisées avec celles de l'Arcep. Les données de qualité de service issues de ces campagnes peuvent être, sur la simple demande des collectivités, affichées sur *Mon réseau mobile*. Une dizaine de collectivités ont pour l'heure réalisé des mesures sur leur territoire en s'appuyant sur la méthodologie décrite. Depuis février 2022, les données de deux acteurs du crowdsourcing, *Mozark* et *Speedchecker*, respectent le code de conduite publié par l'Arcep en 2018 et sont affichées sur *Mon réseau mobile*.

Dans un précédent rapport<sup>74</sup>, la Cour recommandait à l'Arcep de s'appuyer plus largement sur les données des acteurs tiers, afin de contre-expertiser les données déclaratives

<sup>73</sup> Sur le fondement de la décision de l'ARCEP n°2020-1432 du 8 décembre 2020 précisant les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique.

<sup>74</sup> Cour des comptes, *Les enchères pour l'attribution de fréquences pour la 5G*, 2022.

des opérateurs, dans le respect des normes minimales définies. L'Autorité s'est engagée dans cette démarche collaborative avec des producteurs de données tiers, démarche qu'il convient de poursuivre pour disposer de données plus fiables et mener des contrôles plus ciblés.

### **1.3.2 Une utilisation perfectible du levier préventif**

#### 1.3.2.1 Des sanctions peu nombreuses et peu remises en cause

##### 1.3.2.1.1 Des sanctions essentiellement dans le domaine des communications électroniques

Le collège de l'Arcep dispose, dans ses formations compétentes, d'un pouvoir de mise en demeure et de sanction dans les domaines des communications électroniques, postal et de la distribution de la presse.

Le nombre de sanctions prononcées sur la période sous contrôle est faible. Entre 2015 et 2022, sept sanctions ont été prononcées par la formation RDPI de l'Arcep :

- En 2015, trois sanctions de retrait d'autorisations d'utilisation de fréquences pour non-respect, par les titulaires de ces autorisations, de leurs obligations de déploiement de réseaux mobiles 2G et 3G, respectivement en Guadeloupe, Martinique et Guyane, et de paiement des redevances (décisions n° 2015-0592-FR, n° 2015-0593-FR et n° 2015-0594-FR du 19 mai 2015) ;
- En 2016, une sanction financière de 100 000€ contre Lycamobile pour non-respect de ses obligations de contribution au financement du service universel pour les années 2011, 2012 et 2014 (décision n° 2016-0504-FR du 14 avril 2016) ;
- En 2016, une sanction financière de 27 000€ contre Orange pour non-respect de ses obligations de déploiement d'un réseau mobile 2G dans les zones blanches (décision n° 2016-1015-FR du 28 juillet 2016) ;
- En 2016, une sanction financière de 380 000€ contre SFR pour non-respect de ses obligations de déploiement d'un réseau mobile 2G dans les zones blanches (décision n° 2016-1016-FR du 28 juillet 2016) ;
- Entre 2016 et 2022, aucune sanction n'a été prononcée, jusqu'à la sanction financière de 300 000 € contre Free Caraïbe pour non-respect de ses obligations de déploiement de réseaux mobiles aux Antilles-Guyane datant de septembre 2022 (décision n° 2022-1840-FR du 26 septembre 2022).

La sanction est considérée par l'Autorité comme un ultime recours témoignant de l'insuffisance des dispositifs de régulation prévus en amont. Plusieurs étapes sont obligatoires avant une éventuelle sanction : l'ouverture d'une instruction et le constat d'un manquement, la mise en demeure non suivie par la mise en conformité de l'acteur concerné, la notification des griefs et l'audition des acteurs concernés.

Dans le secteur des communications électroniques, 24 % (25 sur 105) des décisions d'ouverture d'une procédure d'instruction entre 2015 et 2022 ont donné lieu à une décision de mise en demeure. 28 % (7 sur 25) de ces mises en demeure ont abouti à une sanction. Dans le domaine postal, deux procédures d'instruction seulement ont été ouvertes sur la période, dont

une a fait l'objet d'une mise en demeure en 2015, qui n'a pas entraîné de sanction *in fine*. Dans le secteur de la distribution de la presse, pour lequel l'Arcep dispose d'un pouvoir de sanction depuis 2020, trois procédures d'instruction ont été ouvertes entre 2020 et 2022. La totalité de ces procédures ont débouché sur une mise en demeure, mais aucune n'a donné lieu à une sanction à la date du présent rapport.

**Tableau n° 4 : Ouvertures d'instruction, mises en demeures et sanctions décidés par l'Arcep (2015-2022)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Communications électroniques</i>									
Décisions d'ouverture d'instruction	18	23	6	11	20	12	8	7	105
Décisions de mises en demeures*	4	6	2	3	6	1	1	2	25
<i>Procédures d'ouverture converties en mises en demeure</i>	22%	26%	33%	27%	30%	8,3%	13%	29%	24%
Sanctions prononcées à l'issue des mises en demeure*	3	3	0	1	0	0	0	0	7
<i>Mises en demeures converties en sanction</i>	75%	50%	0%	33%	0%	0%	0%	0%	28%
<i>Postal</i>									
Décisions d'ouverture d'instruction	1	0	0	0	0	0	1	0	2
Décisions de mises en demeures*	1	0	0	0	0	0	0	0	1
<i>Procédures d'ouverture converties en mises en demeure</i>	100%	/	/	/	/	/	0%	/	50%
Sanctions prononcées à l'issue des mises en demeure	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Mises en demeures converties en sanction</i>	0%	/	/	/	/	/	0%	/	0%
<i>Presse</i>									
Décisions d'ouverture d'instruction	/	/	/	/	/	0	1	2	3
Décisions de mises en demeures*	/	/	/	/	/	0	1	2	3
<i>Procédures d'ouverture converties en mises en demeure</i>	/	/	/	/	/	/	100%	100%	100%
Sanctions prononcées à l'issue des mises en demeure	/	/	/	/	/	0	0	0	0
<i>Mises en demeures converties en sanction</i>	/	/	/	/	/	/	0%	0%	0%

Source : Arcep \*Concernant les procédures de l'année de référence (ligne précédente).

La quasi-totalité des procédures d'instruction ouvertes par le collège de l'Arcep concerne le secteur des communications électroniques (95 % en moyenne entre 2015 et 2022).

#### 1.3.2.1.2 Des décisions peu remises en cause par les juridictions compétentes

Alors que l'Arcep a adopté entre 1 577 et 2 990 décisions par an sur la période 2015-2022, le nombre de recours contentieux devant le Conseil d'État et, s'agissant des règlements de différends, devant la Cour d'appel de Paris, est très faible.

**Tableau n° 5 : Nombre de recours contentieux introduits devant le Conseil d'État et la Cour d'appel de Paris (2015-2022)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Recours devant le Conseil d'État</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>26</b>	<b>9</b>	<b>13</b>
<i>dont annulations</i>	0	0	0	0	0	2	2	0
<i>dont désistements</i>	0	1	1	0	0	3	1	0
<i>dont rejets</i>	6	2	2	1	2	21	6	4
<i>dont procédures en cours</i>								9
<b>Recours devant la Cour d'appel de Paris</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<i>dont annulations</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>dont désistements</i>	1	1	0	0	0	0	0	0
<i>dont rejets</i>	1	0	0	2	0	0	0	0
<i>dont procédures en cours</i>						1	1	1

Source : Arcep.

En moyenne, huit recours par an contestant les décisions de l'Arcep ont été introduits devant le Conseil d'État entre 2015 et 2022, soit une part minime du nombre total de décisions adoptées chaque année par l'Arcep (y compris en excluant les décisions d'attribution de fréquences). Devant la Cour d'appel de Paris, un recours en moyenne par an est introduit contre une décision de règlement des différends de l'Arcep. La faible remise en cause des décisions de l'Autorité est probablement liée à l'effort de concertation mené en amont de chaque décision.

Un accroissement du nombre de recours s'observe néanmoins à partir de 2020. La direction des affaires juridiques de l'Arcep explique cette évolution par les premières décisions rendues dans le secteur de la distribution de la presse<sup>75</sup> et par l'ampleur des revendications environnementales dans les attributions de fréquences depuis 2019. Cette augmentation découle également des recours quasi-systématiques des opérateurs contre les décisions de règlements des différends prises par l'Arcep, au titre des obligations de partages de réseaux mobiles et de conditions d'accès aux réseaux fixes. Plus récemment, à l'approche des échéances des obligations des opérateurs de télécommunications au titre du Plan France très haut débit, les décisions de mises en demeure<sup>76</sup> et de sanction de l'Arcep ont fait l'objet de recours plus réguliers.

<sup>75</sup> Validation par le Conseil d'État de la légalité de la décision suspendant les délais de préavis de résiliation des éditeurs clients de la société Presstalis en vue de garantir la continuité de la distribution de la presse d'information politique et générale (CE, 21 avril 2021, *Marie Claire Album, Coopérative des Editeurs Libres Indépendants et a.*, n° 438346) et de la décision substituant à la société Presstalis la société France Messagerie comme bénéficiaire de la contribution exceptionnelle des éditeurs pour le financement des mesures de redressement du système collectif de distribution de la presse (CE, 11 juin 2021, *Marie Claire Album et Financière des Loisirs*, n° 442464, 442775, 446924). Le juge a rejeté les recours.

<sup>76</sup> Les mises en demeure sont des injonctions à faire ; elles font grief aux opérateurs concernés par la décision et peuvent donc faire l'objet de recours devant le juge.

Seules quatre annulations (deux en 2020<sup>77</sup> et deux en 2021<sup>78</sup>) et une suspension (en 2022) ont été prononcées par le Conseil d'État entre 2015 et 2022, sans conséquence majeure sur la jurisprudence de l'Arcep et l'exercice de ses missions.

### **Les contentieux opposant l'opérateur historique Orange et l'Arcep**

À la fin de la période sous contrôle, l'opérateur historique Orange a multiplié les critiques et les recours contre les décisions de l'Arcep. La présidente directrice générale de l'opérateur s'est publiquement opposée, notamment au cours d'une audition devant la Commission des affaires économiques du Sénat le 30 novembre 2022, à la décision de l'Arcep de ne pas procéder à une augmentation des tarifs maximum de dégroupage.

Par ailleurs, Orange a introduit plusieurs recours contentieux contre les mises en demeure prononcées à son encontre par le régulateur depuis 2018. En 2019, le Conseil d'État a rejeté un recours d'Orange contre la mise en demeure prononcée en 2018 sur la qualité de service cuivre et entreprise.

Le principal point de désaccord entre l'opérateur historique et l'Arcep est la complétude, par Orange, du déploiement *FttH* dans les zones AMII couvertes par ses engagements, dans les échéances prévues par le *New deal mobile*. L'Arcep a rendu publique en février 2023 la décision mettant en demeure Orange de se conformer aux engagements souscrits au titre de l'article L.33-13 du CPCE. Selon l'Arcep, l'opérateur n'a pas respecté ses engagements de couverture *FttH*, qui prévoyaient qu'« *au plus tard fin 2020* », « *tous les logements et locaux à usage professionnel seront rendus raccordables ou raccordables à la demande* », et ce « *dans toutes les communes concernées* »<sup>79</sup>. L'Arcep considère que les engagements d'Orange reposent sur une liste de communes à couvrir complètement à l'échéance indiquée, quelle que soit l'évolution du nombre de locaux à raccorder entre la date de l'engagement et la date de l'échéance. Orange estime à l'inverse s'être engagé à couvrir un volume de locaux donné, reposant sur des estimations statistiques de l'INSEE disponibles à date de son engagement, et considère avoir rempli ses obligations. Orange a donc attaqué la décision de mise en demeure de l'Arcep devant le Conseil d'État.

Au-delà de ce recours, l'opérateur a soulevé deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) au début de l'année 2023, contestant (i) l'organisation du pouvoir de sanction de l'Arcep (déjà annulé le 18 février 2013 par une QPC soulevée par l'opérateur Numéricâble) et (ii) la légalité constitutionnelle de l'article L.33-13 du CPCE, qui rend juridiquement opposable les engagements des opérateurs devant le gouvernement.

---

<sup>77</sup> Annulation des dispositions de la décision de l'Arcep modifiant le plan national de numérotation et ses règles de gestion concernant en particulier l'interdiction d'utiliser certains numéros comme identifiant de l'appelant pour les appels et messages émis par des systèmes automatisés ; annulation du rejet par l'Arcep de la demande de la société Towercast tendant à réaliser une analyse du marché de gros amont de la diffusion hertzienne de la télévision numérique terrestre et de lui communiquer le calendrier de cette même analyse.

<sup>78</sup> Annulation de la décision autorisant *Starlink* à utiliser des fréquences pour fournir des services par satellite ; annulation de l'obligation fixée à Orange par décision d'analyse de marché sur la fibre en zones très denses.

<sup>79</sup> Hors logements et locaux à usage professionnel non raccordables du fait d'un refus des copropriétés et propriétaires concernés. Extraits des engagements d'Orange fournis par l'Arcep.

Par une décision du 21 avril 2023, le Conseil d'Etat a rejeté le recours d'Orange contre la décision de mise en demeure de l'Arcep et a décidé de ne pas transmettre la Question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel.

### 1.3.2.1.3 Des délais importants, une exécution satisfaisante

Les délais observés entre l'ouverture d'une procédure d'instruction et la décision d'adoption d'une sanction par la formation restreinte de l'Arcep atteignent environ un an et demie (551 jours en moyenne sur la période sous revue). Si ces délais paraissent relativement longs, en particulier au vu des premières échéances des opérateurs pour des engagements tels que le *New deal mobile*, il semble difficile de les réduire. Certains délais sont incompressibles : le temps de mener l'instruction auprès de l'opérateur à la suite de sa décision d'ouverture ; le délai accordé à l'acteur poursuivi pour se conformer à ses obligations à l'issue de la mise en demeure, qui doit être proportionné (un délai supérieur à un an peut être justifié selon les situations) ; la phase contradictoire.

**Tableau n° 6 : Délai des procédures de sanction menées à terme par l'Arcep entre 2015 et 2022**

Procédure	Décision d'ouverture	Date d'adoption de la décision	Décision de sanction	Date d'adoption de la décision	Délai
<b>Martinique Telecom mobile : Fréquences 3G</b>	2014-1006-RDPI	09/09/2014	2015-0593-FR (sanction : retrait des licences)	19/05/2015	<b>252 jours, soit 9 mois</b>
<b>Guyane Telecom mobile : Fréquences 3G</b>	2014-1006-RDPI	09/09/2014	2015-0594-FR (sanction : retrait des licences)	19/05/2015	<b>252 jours, soit 9 mois</b>
<b>Guadeloupe Telecom mobile : Fréquences 3G</b>	2014-1005-RDPI	09/09/2014	2015-0592-FR (sanction : retrait des licences)	19/05/2015	<b>252 jours, soit 9 mois</b>
<b>Orange : ZB 2G</b>	2014-1099-RDPI	23/09/2014	2016-1015-FR (sanction pécuniaire 27 000€)	28/07/2016	<b>674 jours, soit 23 mois</b>
<b>SFR : ZB 2G</b>	2014-1100-RDPI	23/09/2014	2016-1015-FR (sanction pécuniaire 380 000€)	28/07/2016	<b>674 jours, soit 23 mois</b>
<b>Lycamobile : SU 2011, 2012 et 2014</b>	2015-0491-RDPI	22/04/2015	2016-0504-FR (sanction pécuniaire 100 000€)	14/04/2016	<b>358 jours, soit 12 mois</b>
<b>Free Caraïbe : Fréquences déployements de sites Antilles Guyane</b>	2018-1508-RDPI	29/11/2018	2022-1840-FR (sanction pécuniaire 300 000€)	26/09/2022	<b>1 397 jours, soit 46 mois</b>
<b>Moyenne</b>					<b>551 jours, soit 18 mois</b>

Source : Arcep.

A l'issue de l'adoption des décisions de sanctions, l'exécution de ces dernières est suivie par la direction des affaires juridiques de l'Arcep. Les sanctions pécuniaires entraînent l'émission d'un titre de perception par le secrétariat général de l'Arcep, dont le suivi est à la charge de la direction des créances spéciales du trésor. Les sanctions réglementaires, telles que le retrait du droit d'utilisation de fréquences utilisé pour les trois sanctions prononcées en 2015, ont un effet direct : l'opérateur ne dispose plus des droits d'utiliser les fréquences, lesquelles redeviennent attribuables par l'Arcep.

Depuis 2015, l'ensemble des sanctions prononcées a fait l'objet d'un règlement par la société sanctionnée.

### 1.3.2.2 Développer les leviers incitatifs en amont des sanctions

Alors que l'utilisation de son pouvoir de sanction par l'Arcep est rare et qu'il génère des délais importants, l'Arcep pourrait davantage développer l'utilisation des leviers qui sont à sa disposition en amont des procédures de sanction.

#### 1.3.2.2.1 La prise de parole publique, un levier à part entière de la régulation

En amont d'éventuelles ouvertures d'instruction, la présidence et les membres du collège de l'Arcep usent de la prise de parole publique comme d'un levier de régulation à part entière. Cet outil s'inscrit dans la stratégie de communication de l'Autorité, coordonnée et mise en œuvre par la direction de la communication et des partenariats. Un calendrier prévisionnel de communication séquence les principales prises de parole de l'Arcep au cours de l'année (événements, publications majeures, auditions).

Entre 2015 et 2021, ces prises de parole publiques ont été nombreuses et ont pris diverses formes : audition devant le Parlement, discours, interview, tribune, voire déplacements sur le terrain et à des événements institutionnels regroupant les opérateurs. La présidence, et plus largement la gouvernance de l'Arcep s'est exprimée à travers :

- 30 discours ;
- 10 tribunes ;
- 172 interviews ;
- 27 auditions devant le Parlement (Assemblée nationale et Sénat) ;
- 456 communiqués de presse publiés en ligne sur le site de l'Arcep<sup>80</sup> ;
- une présence fréquente de la Présidente aux événements institutionnels organisés par les opérateurs ;
- des déclarations auprès d'associations et d'élus locaux au cours des déplacements de l'Arcep sur le terrain.

Cette « régulation par la parole » a été très utilisée entre 2015 et 2021 et semble moins forte depuis le changement de présidence opéré en 2021. Le nombre de prises de paroles

---

<sup>80</sup> Interventions recensées sur le site internet de l'Arcep (rubrique *Actualités, Prises de parole*).

officielles recensées sur le site de l'Arcep fluctuait entre 28 et 51 par an entre 2015 et 2020, tandis qu'elle s'élevait à 20 en 2021 et à 15 en 2022. La crise sanitaire et l'absence en 2021 et 2022 d'importantes procédures d'attribution de fréquences peuvent expliquer cet écart.

Une présence médiatique forte et des prises de position publiques sur les enjeux de régulation apparaissent comme des vecteurs de régulation utiles que l'Arcep pourrait développer, tout particulièrement dans un contexte de hausse des procédures contentieuses.

#### 1.3.2.2.2 Dans le domaine des communications électroniques, une activité de régulation « préventive » qui pourrait être renforcée

L'Arcep gagnerait à développer deux pratiques en matière de régulation dans une optique d'incitation et de prévention d'éventuelles sanctions.

En premier lieu, dans le cadre de l'article L.36-11 du CPCE, l'Arcep contrôle le respect des obligations des opérateurs dans les échéances imparties, tant pour le marché fixe que mobile. Dans la majorité des cas, le collège de l'Arcep ouvre une procédure d'instruction envers un opérateur s'il semble avoir manqué à ses obligations, ou si une échéance semble ne pas avoir été respectée. Cette procédure se déroule généralement soit à l'approche de l'échéance, soit après l'échéance. La poursuite de l'opérateur et l'instruction de l'enquête se déroulent ensuite pendant 18 mois en moyenne avant que ne soit décidée une éventuelle sanction.

Cependant, « *lorsque l'autorité estime qu'il existe un risque caractérisé qu'un exploitant de réseau, un attributaire de ressources en numérotation ou un fournisseur de services de communications électroniques ne respecte pas à l'échéance prévue initialement ses obligations résultant des dispositions et prescriptions mentionnées au présent I, elle peut mettre en demeure l'exploitant ou le fournisseur de s'y conformer à cette échéance* »<sup>81</sup>. Le collège de l'Arcep a utilisé cette possibilité de mettre en demeure un opérateur de se conformer à ses obligations *en amont de l'échéance prévue* cinq fois au cours de la période 2015-2021.

De telles mises en demeure apparaissent être un outil efficace, lorsqu'il existe un risque caractérisé que l'opérateur ne respecte pas ses engagements dans le temps imparti. Développer leur utilisation permettrait au régulateur de mettre en lumière les zones et territoires à risque à l'avenir, en particulier en matière de déploiement du réseau fixe, et d'exercer une pression sur les opérateurs afin que ces derniers mettent en place une trajectoire conforme à leurs engagements. Or, les mises en demeure en amont de l'échéance prononcées par l'Arcep ne concernent pour l'heure que la régulation des réseaux mobiles.

La mise en demeure des opérateurs avant l'échéance prévue pour leurs obligations, lorsqu'il existe un risque caractérisé de non-respect de leur engagement, gagnerait à être développée. Cela permettrait par ailleurs de réduire les délais entre l'échéance de l'obligation et la prononciation éventuelle d'une sanction.

---

<sup>81</sup> Article L.36-11 du CPCE.

**Projet de recommandation n° 3.** (Arcep, DGE) Accroître dans le domaine du réseau fixe le recours à la mise en demeure des opérateurs en amont des échéances comprises dans leurs engagements.

En second lieu, l'Arcep a récemment développé un mécanisme incitatif et volontaire en lien avec les opérateurs d'infrastructure : les plans de remise en état du réseau, proposés aux opérateurs dont la qualité de l'infrastructure *FttH* déployée récemment est insuffisante.

Depuis 2021, l'Arcep collecte mensuellement des données de mesure de la qualité de service du réseau de fibre optique auprès des opérateurs d'infrastructure. Ces données démontrent qu'un petit nombre de réseaux, environ 2 % du parc de lignes en fibre optique et majoritairement situés en Île-de-France, connaissent un taux de panne très supérieur à la moyenne.

Afin de répondre aux enjeux de qualité du réseau qui affectent les consommateurs, l'Arcep pilote depuis 2019 un groupe de travail intitulé « Qualité de l'exploitation des réseaux *FttH* ». Cette instance, composée des opérateurs commerciaux et d'infrastructure, coordonne les travaux visant notamment :

- l'évolution des contrats de sous-traitance des opérateurs commerciaux ;
- la transmission des calendriers d'intervention pour permettre aux opérateurs d'infrastructure d'auditer les opérateurs commerciaux lors de leur intervention sur les points de mutualisation, dans le cadre du raccordement de leurs clients ;
- la formation et la labellisation des intervenants sur les points de mutualisation ;
- la limitation du nombre de rangs de sous-traitance.

Dans les cas où les données collectées font état d'un réseau de qualité insuffisante voire dégradée, l'Arcep propose aux opérateurs d'infrastructure concernés de s'engager à mettre en œuvre une campagne de remise en l'état du réseau. En 2022, trois opérateurs se sont engagés dans de telles démarches, notifiées à l'Arcep : Altitude, XP Fibre (filiale d'Altice) et Free mobile.

L'Arcep compte sur la communication publique autour de ces campagnes pour inciter les opérateurs d'infrastructure à améliorer la qualité du réseau, à redéployer les points de mutualisation défectueux et à livrer un réseau plus résilient lors des futurs déploiements. La perspective de la bascule du réseau fixe vers la fibre à horizon 2030 rend en effet indispensable le déploiement d'un réseau de fibre optique de qualité. Cet enjeu est d'autant plus crucial que la grande majorité des opérateurs d'infrastructure sont en situation de monopole au niveau local.

L'Arcep pourrait se doter d'une procédure de suivi renforcé des plans de remise en état proposés par les opérateurs d'infrastructure. Cette démarche a récemment été initiée par l'Arcep, à travers des réunions mensuelles avec les acteurs concernés, leur retour dans le cadre des réunions formelles entre les opérateurs, l'Autorité et le gouvernement, et la publication prochaine d'un observatoire trimestriel de la qualité de service des réseaux *FttH*. Un tel suivi serait par ailleurs facilité si le dispositif d'audit prévu à l'article L.33-12 du CPCE était étendu aux opérateurs d'infrastructure (v. recommandation n°2).

Au-delà de ces campagnes volontaires au caractère incitatif, l'Arcep a la compétence pour sanctionner les opérateurs d'infrastructure dont la qualité du réseau est en-deçà des seuils

définis par le régulateur<sup>82</sup>. Le suivi des plans de remise en état devrait ainsi comporter une échéance, au-delà de laquelle l'Arcep pourrait ouvrir une instruction menant à une éventuelle sanction pour manquement aux seuils de qualité du réseau.

<p><b>Projet de recommandation n° 4.</b> (Arcep) Mettre en œuvre un suivi renforcé des plans de remise en état du réseau fixe, avec de strictes échéances.</p>
--

---

<sup>82</sup> Sur le fondement de l'article L34-8-3 du CPCE : « Pour réaliser les objectifs définis à l'article L. 32-1, et notamment en vue d'assurer la cohérence des déploiements et une couverture homogène des zones desservies, l'autorité peut préciser, de manière objective, transparente, non discriminatoire et proportionnée, les modalités de l'accès prévu au présent article, y compris les niveaux de qualité de service associés à cet accès. »

---

## CONCLUSION INTERMEDIAIRE

---

*Le périmètre et les enjeux des missions de l'Arcep ont profondément évolué au cours de la période sous contrôle. S'agissant du réseau fixe, la régulation de l'Arcep depuis 2015 est orientée par la perspective de la bascule totale du cuivre vers la fibre à horizon 2030, qui pourra avoir des conséquences majeures sur la concurrence, la continuité territoriale de la connectivité et la qualité de service pour l'utilisateur. Dans ce cadre, la disponibilité et l'abordabilité de l'offre haut débit sur tout le territoire devront être garanties et particulièrement surveillées. S'agissant du réseau mobile, l'Arcep a participé à des procédures d'attribution de fréquences d'envergure, et adapte ses modalités de suivi et de contrôle à la multiplication des engagements des opérateurs. Ses missions de régulation postale ont été enrichies de nouvelles compétences en matière de colis et de calcul du coût net de la mission de service universel. En 2019, l'Autorité s'est emparée avec réactivité de sa nouvelle compétence de régulation de la distribution de la presse. Elle est désormais garante de la neutralité d'internet (depuis 2015) et responsable, avec d'autres AAI, de l'animation des réflexions sur l'impact environnemental du numérique.*

*L'Autorité a initié une transformation de ses outils de contrôle et de répression, qui doit être poursuivie. La régulation par la donnée et les outils interactifs développés depuis 2016 sont gages d'une transparence approfondie pour les citoyens et d'une incitation renforcée auprès des opérateurs. Cette approche repose sur la fiabilité des données collectées, globalement satisfaisante, mais qui gagnerait à s'appuyer davantage sur le crowdsourcing et sur des compétences d'audit élargies pour l'Arcep. Par ailleurs, alors que le levier de la sanction est peu utilisé, certains instruments en amont des procédures de sanctions pourraient être mieux exploités et suivis.*

*L'Arcep est reconnue pour son niveau d'expertise et ses résultats, à l'échelle nationale et européenne. La collaboration qu'elle entretient avec les autres régulateurs nationaux et l'administration centrale apparaît satisfaisante et plus fluide que par le passé, s'agissant notamment de l'Arcom ou de la DGE. L'Autorité est aussi un membre moteur du BEREC, dont elle a assuré la présidence en 2017 et la vice-présidence trois fois. La légitimité de l'Arcep tient par ailleurs aux multiples concertations et consultations qu'elle pilote ou auxquelles elle participe (146 consultations publiques menées entre 2015 et 2022). Cette activité de consultation et de concertation explique peut-être que ses décisions sont peu remises en cause par les acteurs concernés et par le juge, en dépit d'une hausse récente du contentieux.*

*Bien qu'il soit impossible d'isoler strictement l'impact des actions de l'Arcep sur les secteurs régulés, les résultats sont globalement positifs avec une progression significative de la connectivité en France, la baisse des prix des abonnements et la hausse des investissements des opérateurs. La situation est néanmoins contrastée : si les consommateurs ont bénéficié de la baisse des prix, la connectivité des entreprises n'est pas à hauteur de ce qui était escompté et le déploiement du réseau de fibre optique n'est pas satisfaisant dans certains territoires.*

---

## **2 UNE ORGANISATION ET DES MOYENS ADAPTES AUX MISSIONS DE L'AUTORITE**

### **2.1 Un fonctionnement interne modifié et une gouvernance satisfaisante**

La période sous revue est caractérisée par la permanence du mode de gouvernance, des modifications dans l'organisation des services pour tenir compte des nouvelles missions de l'Autorité et des exigences déontologiques accrues.

#### **2.1.1 Le collège : un organe de gouvernance au fonctionnement exigeant**

##### **2.1.1.1 Une autorité administrative indépendante**

L'Arcep est une autorité administrative indépendante (AAI), créée le 5 janvier 1997 sous le nom d'Autorité de régulation des télécoms (ART), et soumise au statut général des autorités administratives et publiques indépendantes défini par la loi du 20 janvier 2017. Ce texte fonde l'indépendance du collège de l'Arcep et homogénéise les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des AAI et des autorités publiques indépendantes (API)<sup>83</sup>. Le règlement intérieur du collège de l'Arcep, dont la dernière version date de décembre 2020, se conforme strictement aux dispositions prévues par la loi de 2017.

Chargée d'assurer la régulation des secteurs des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, l'Arcep est indépendante des acteurs économiques et du pouvoir politique en vertu de l'article L. 130 du CPCE. Sans préjudice de son indépendance, l'Arcep est contrôlée par :

- les juridictions administratives et judiciaires (Conseil d'État et Cour d'appel de Paris) s'agissant des recours portés contre ses décisions ;
- la Cour des Comptes s'agissant de ses comptes et de sa gestion ;
- le Parlement, auquel l'Autorité rend compte au travers de rapports d'activité annuels et à l'occasion d'auditions ;
- la Commission européenne s'agissant notamment des dispositions soumises à obligation de notification.

---

<sup>83</sup> A la différence des AAI, les API sont dotées de la personnalité morale.

## 2.1.1.2 Une gouvernance collégiale

### 2.1.1.2.1 Les membres du collège

Le collège comprend sept membres nommés pour un mandat de six ans non renouvelable. Il est renouvelé par tiers tous les deux ans. Le président ainsi que deux membres sont nommés par décret du Président de la République. Deux membres sont nommés par le Président de l'Assemblée nationale et deux par le Président du Sénat. Les membres sont nommés pour leur qualification économique, juridique et technique, dans les domaines des communications électroniques, des postes, de la distribution de la presse et de l'économie des territoires. L'article L.130 du CPCE impose la parité au sein des membres du collège : l'écart entre le nombre de femmes et d'hommes ne peut être supérieur à un, et tout nouveau membre (autre que le Président) doit être de même sexe que celui auquel il succède.

Le Président de l'Arcep est nommé sur proposition du Premier ministre après avis des commissions parlementaires compétentes. Au cours de la période sous revue, l'Arcep est présidée par M. Sébastien Soriano (à partir du 15 janvier 2015) puis par Mme Laure de la Raudière (depuis le 28 janvier 2021).

**Tableau n° 7 : Les membres du collège de l'Arcep.**

NOM (SUCCESSION)	DATE DE NOMINATION (AUTORITE DE NOMINATION)	DATE DE FIN DE MANDAT	PROFIL
Emmanuel GABLA (Pierre-Jean Benghozi)	1 <sup>er</sup> février 2019 (Président du Sénat)	31 janvier 2025	Ingénieur général des mines
Joëlle COTTENYE (Françoise Benhamou)	16 février 2018 (Président du Sénat)	15 février 2024	Élue
François LIONS (Philippe Distler)	28 février 2019 (Président de la République)	3 janvier 2025	Ingénieur général des mines
Maya BACACHE (Martine Lombard)	1 <sup>er</sup> octobre 2019 (remplacement) 7 janvier 2021 (mandat) (Président de l'Assemblée nationale)	6 janvier 2021 6 janvier 2027	Docteur en sciences économiques
Serge ABITEBOUL (Jacques Stern)	12 janvier 2018 (Président de l'Assemblée nationale)	11 janvier 2024	Directeur de recherche en informatique
Sarah JACQUIER PELISSIER (Monique Liebert Champagne)	23 mars 2023 (Président de la République)	3 janvier 2029	Docteure en droit, avocate
Laure DE LA RAUDIÈRE  (Sébastien Soriano)	28 janvier 2021 (Président de la République)	3 janvier 2027	Ingénieure Élue

Source : Arcep

### 2.1.1.2.2 Le fonctionnement du collège

Conformément aux dispositions du CPCE, le collège se réunit en trois formations distinctes. Cette organisation est la conséquence directe de la décision du Conseil constitutionnel (QPC n° 2013-331 du 5 juillet 2013) d'invalider temporairement les dispositions du CPCE organisant le pouvoir de sanction de l'Arcep, déclarées inconstitutionnelles en l'absence de séparation des fonctions de poursuite et de décision<sup>84</sup>.

La formation plénière, composée des sept membres du collège, délibère sur l'ensemble des décisions et avis, à l'exception des décisions pour lesquelles la loi a expressément prévu que l'une ou l'autre des autres formations de l'Autorité était compétente. Elle délibère notamment sur (i) les décisions d'analyse de marché (dites asymétriques) ; (ii) les décisions réglementaires (dites symétriques) ; (iii) les décisions d'autorisation d'utilisation de fréquences ; (iv) les décisions d'attribution de ressources en numérotation ; (v) les avis et réclamations et les décisions de collecte de données. Aux deux collèges pléniers hebdomadaires peut s'ajouter une troisième réunion en cas de besoins ponctuels. En formation plénière, l'Autorité ne peut délibérer que si cinq au moins de ses membres sont présents.

La formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction (dite « RDPI »), composée de quatre membres dont le président de l'Autorité, statue sur (i) les décisions en matière d'enquête ; (ii) les décisions en matière de règlement des différends ; (iii) l'exercice des poursuites dans le cadre de la procédure de sanction (ouverture, mise en demeure, notification des griefs, mesures conservatoires) ; (iv) les mesures d'urgence en cas d'atteinte ou de menace d'atteinte grave et immédiate à la continuité de la distribution de la presse d'information politique et générale. Elle est également chargée de la compétence de contrôle de l'ANSSI pour certaines de ses prérogatives. Elle se tient environ toutes les trois semaines mais peut avoir lieu plus régulièrement selon les saisines et les sujets abordés.

La formation restreinte est composée des trois membres les plus récemment nommés à l'Autorité, à l'exception du Président. Elle délibère, à condition qu'au moins deux membres sur trois soient présents, sur les décisions de sanction ou de non-sanction des secteurs postal, numérique et de distribution de la presse. Elle se réunit ponctuellement, à la suite d'une notification de griefs. Les personnes assistant les membres de la formation restreinte ne peuvent être choisies parmi celles ayant participé à la préparation des actes de poursuite et d'instruction.

### 2.1.1.2.3 La prise de décision

Quelle que soit sa formation, l'Autorité délibère à la majorité des membres du collège présents. Le vote n'est pas obligatoire et la majorité des décisions sont adoptées par consensus à l'unanimité. Le règlement intérieur de l'Arcep prévoit en son article 4 que le « *président ou un membre de l'Autorité peut demander un vote, qui est alors de droit. Dans ce cas le vote a lieu à main levée sauf si le président ou un membre au moins demande un scrutin secret [...]. En cas de partage des voix, la délibération n'est pas adoptée* ». Chaque réunion des membres du collège fait l'objet d'un relevé de conclusions, qui retranscrit le cas échéant la tenue d'un vote.

---

<sup>84</sup> Conseil Constitutionnel, QPC, 5 juill. 2013, n° 2013-331, *Sté Numéricâble et a.*).

La Cour a pris connaissance de l'ensemble des relevés de conclusions des réunions du collège entre 2015 et 2020 pour la formation plénière et la formation RDPI. A titre d'exemples, en formation plénière, ont été soumis au vote une décision en 2021 et une décision en 2022. Aucun vote n'a donné lieu à l'opposition de plus de deux membres du collège. Les relevés de conclusions de la formation restreinte, établis depuis 2020<sup>85</sup>, attestent que toutes les décisions ont été adoptées à l'unanimité.

Les services de l'Arcep, et non les membres du collège comme dans d'autres autorités de régulation, instruisent les dossiers et les rapportent devant les trois formations. Si les membres du collège ne présentent pas les dossiers et ne disposent pas d'un secteur attribué, ils développent néanmoins une spécialisation sur certains sujets.

Un dispositif de délégation de pouvoirs et de signature introduit en 2015<sup>86</sup> permet au collège de l'Arcep de déléguer au président de l'Autorité, qui lui-même peut déléguer sa signature au directeur général, les pouvoirs relatifs (i) à l'attribution de ressources en numérotation et (ii) aux autorisations d'utilisation de fréquences qui ne posent pas de problème de rareté ou de concurrence. Cette possibilité permet de réduire les délais pour les entreprises concernées, alors que les autorisations d'utilisation de fréquences « au fil de l'eau » et les décisions individuelles de numérotation ont représenté respectivement plus de 2100 et plus de 300 décisions en 2021.

### 2.1.1.3 Un collège soumis à de strictes exigences déontologiques

Les membres du collège de l'Arcep sont soumis à des règles déontologiques renforcées en 2017<sup>87</sup>, qui garantissent leur indépendance : leurs mandats sont irrévocables et non renouvelables ; ils doivent exercer leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité ; ils doivent prévenir et faire cesser tout conflit d'intérêt, et ne reçoivent ni ne sollicitent d'instruction d'aucune autorité ; ils doivent par ailleurs respecter le secret des délibérations et le secret professionnel, ainsi que l'obligation de discrétion et le devoir de réserve. La fonction est incompatible avec toute autre activité professionnelle, tout mandat électif national ou tout autre emploi public. L'ensemble des dispositions déontologiques applicables aux membres ont été regroupées en décembre 2019 dans le titre II du règlement intérieur<sup>88</sup>, qui intègre le renforcement des obligations liées notamment au devoir de réserve et au déport.

Les membres du collège sont soumis à l'obligation d'établir une déclaration patrimoniale et une déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP). La totalité des membres du collège sur la période 2015-2021 s'est conformée à ces obligations.

---

<sup>85</sup> Article 9 du règlement intérieur de l'Arcep, annexé à la décision n° 2020-1491, portant règlement intérieur de l'Arcep en date du 16 décembre 2020.

<sup>86</sup> Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

<sup>87</sup> Loi 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des AAI/API, dont les dispositions ont été strictement intégrées dans le règlement intérieur de l'ARCEP.

<sup>88</sup> Décision n° 2019-1685.

Ils doivent aussi déposer une déclaration de fin de mandat et saisir la HATVP en cas de départ vers le secteur privé, selon les dispositions de la loi du 11 octobre 2013<sup>89</sup>.

Enfin, il est impossible à tout membre du collège de siéger, de délibérer, d'effectuer une vérification ou un contrôle en cas d'intérêt, de fonctions exercées ou de mandat détenu au sein d'une personne morale concernée par ces actes, ou en cas de représentations d'une des parties intéressées au cours des trois années précédentes. Ces exigences déontologiques ont mené à plusieurs situations de déport afin d'être satisfaites. Ainsi, Philippe Distler, ayant été directeur général de l'Arcep avant d'être nommé en janvier 2013 membre du collège, a estimé devoir se déporter dans le cadre de plusieurs procédures<sup>90</sup>. Ces déports sont indiqués dans les courriers transmis aux sociétés poursuivies et dans les visas des décisions de sanction. S'agissant de la formation plénière, le précédent président Sébastien Soriano a renoncé à siéger pour une approbation d'autorisation d'utilisation de fréquences lors de la séance du 19 mars 2020<sup>91</sup>. L'actuelle Présidente Laure de la Raudière s'est également déportée à plusieurs reprises, en raison de son mandat de conseillère départementale de l'Eure-et-Loir<sup>92</sup>.

Les compétences du référent déontologue de l'Arcep s'étendent aux membres du collège, qui peuvent le saisir pour toute question liée à l'encadrement déontologique. A titre d'exemples, des membres ont interrogé la référente sur la conformité d'une activité de bénévolat ou d'enseignement avec leur fonction.

## **2.1.2 Des évolutions dans l'organisation des services de l'Autorité**

### **2.1.2.1 Les réorganisations mises en œuvre pour tenir compte des nouvelles missions**

Les services de l'Arcep comptent huit directions : trois directions métiers (les directions Mobile et Innovation ; Fibre, Infrastructures et Territoires ; Internet, Presse, Postes et Utilisateurs) et quatre directions transverses (les directions Économie, Marchés et Numérique ; Affaires juridiques ; Europe et International ; et Communication et Partenariats). Le secrétariat général est chargé des fonctions supports (ressources humaines, finances, gestion de l'information, commande publique, documentation et systèmes d'information).

L'effectif – environ 170 personnes – s'organise de manière resserrée autour de trois niveaux hiérarchiques : direction générale, direction et unité. Le comité de direction est composé de la directrice générale, du directeur général adjoint (également responsable d'une direction) et de sept directeurs (dont quatre sont appuyés par un adjoint). On trouve entre 7 et 34 agents par direction et entre 3 et 9 agents par unité. Selon le bilan social et parité 2020 de l'Arcep, 86 % des effectifs travaillent sur des missions liées au cœur de métier de l'Arcep et

---

<sup>89</sup> Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, précisée par le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 et le règlement intérieur de l'Arcep (article 26 de la décision 2020-1491) ainsi que de l'article 12 de la loi 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des AAI/API.

<sup>90</sup> Décisions n° 2015-0592-FR, n° 2015-0593-FR et n° 2015-0594-FR du 19 mai 2015 ; décisions n° 2016-1015-FR et n° 2016-1016-FR du 28 juillet 2016.

<sup>91</sup> Source : relevé de conclusions de la séance du 19 mars 2020.

<sup>92</sup> Lors des séances plénières du 29 juin 2021 et du 10 mai 2022.

transverses (juridique, affaires européennes et internationales, communication) et 14 % sur des fonctions support.

Quatre réorganisations sont intervenues sur la période contrôlée, en 2015, 2016 (déclinaison du projet stratégique défini à la suite de la revue des missions) et deux fois en 2019 (mise en œuvre de nouvelles missions confiées à l'Arcep). Des redéploiements ont été opérés dans le double objectif de renforcer les moyens des directions métier (hors missions nouvelles)<sup>93</sup> et, surtout, d'adapter l'organisation à l'évolution des missions. En 2019, par exemple, la direction *Courrier, colis et broadcast* chargée de la régulation des activités postales et la diffusion audiovisuelle a été supprimée et ses activités intégrées à deux autres directions tandis que l'unité *Couverture fixe et déploiements* a été créée.

Entre 2020 et 2021, la mise en œuvre des missions liées à la distribution de la presse a donné lieu au recrutement de huit personnes. L'Arcep a déployé ces ressources dans les directions existantes : une unité spécifique *Distribution de la presse* composée de 5 effectifs à la direction internet, presse, postes et utilisateurs a été créée, un poste à la direction des affaires juridiques est désormais dédié à cette activité et l'Autorité a attribué de nouvelles missions et deux emplois à la direction économie, marché, numérique.

#### 2.1.2.2 Une évolution des pratiques pérennisée à la suite de la crise sanitaire

L'Arcep s'est dotée en mars 2017 d'une Charte du temps et du numérique, actualisée en 2022 à la suite de la crise sanitaire. Elle met en avant des bonnes pratiques s'agissant de la conduite des réunions, de l'utilisation des courriels, de l'organisation d'équipe en cas de travail à distance et de conciliation entre vie personnelle et professionnelle.

L'Autorité a fait évoluer les modalités de recours au télétravail. Ouverte dès avril 2014 par une décision soumise à l'avis du comité technique de l'Autorité<sup>94</sup>, la possibilité de recourir au télétravail concernait alors les agents titulaires et contractuels ayant au moins 6 mois d'ancienneté. Ce cadre est repris en 2018 par la Charte relative aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail,<sup>95</sup> qui instaure notamment une campagne annuelle de recueil des demandes et limite à trois le nombre de jours hebdomadaires télétravaillés pour tous les agents hors périodes d'essai. En parallèle, l'Autorité a institué à titre expérimental le travail à distance flexible<sup>96</sup> avec un quota de 24 jours par an.

A la suite de la crise sanitaire, les décisions du 13 juillet 2021 puis du 26 septembre 2022 ont fait évoluer la Charte relative aux conditions du télétravail au sein de l'Autorité. Les agents bénéficient désormais de trois options : un quota annuel maximum de 46 jours de télétravail flexible, un jour régulier de télétravail par semaine et un quota annuel flexible de 20 jours, ou deux jours de télétravail par semaine et un quota annuel de 4 jours.

---

<sup>93</sup>10 emplois ont été redéployés sur la période (un poste de directeur, un de chef d'unité, un de conseiller à la direction générale, deux de chauffeur et cinq d'assistant) et ont permis de créer l'unité « Couverture fixe et déploiements » et de renforcer les unités « couverture et investissements mobiles » et « régulation par la donnée ».

<sup>94</sup> Décision du 10 avril 2014.

<sup>95</sup> Décision du 12 octobre 2018.

<sup>96</sup> Décisions du 12 octobre 2018 et du 10 décembre 2019.

### 2.1.2.3 Une nouvelle revue stratégique pour prendre en compte l'évolution des missions et des pratiques

Sous la présidence de M. Sébastien Soriano, une revue stratégique des missions de l'Arcep a été engagée en 2015 (intitulée « L'Arcep pivote ! ») afin d'adapter la régulation aux nouveaux enjeux du secteur et de mettre en adéquation l'organisation interne et les évolutions de la régulation. Ce processus s'est déroulé de manière transparente et participative, avec la mise en place d'une consultation interne, l'ouverture d'un site dédié au suivi du projet et l'audition de personnalités et élus. Suite à ces travaux, l'Autorité a identifié dans une feuille de route stratégique quatre priorités de régulation<sup>97</sup>, trois nouveaux modes d'intervention<sup>98</sup> et douze chantiers prioritaires, parmi lesquels la garantie d'un internet neutre, la confiance et le *crowdsourcing*. La mise en œuvre de cette feuille de route fait l'objet d'un suivi qualitatif au moins deux fois par an – dans un document *ad hoc* et dans le rapport public d'activité.

En raison de la technicité de ses missions, l'organisation interne de l'Arcep dépend fortement des modes de régulation privilégiés par la présidence, ainsi que de l'évolution des compétences qui lui sont confiées par le législateur. Chaque revue stratégique a ainsi des conséquences importantes en interne. A titre d'exemple, l'inscription de la « régulation par la donnée » comme nouveau mode d'intervention a mené à la création d'une unité *Régulation par la donnée* et au recrutement supplémentaire d'analystes de données et géomaticiens. Un rapport de la Cour en 2018<sup>99</sup> relevait que la mise en œuvre de la feuille de route en 2016 avait modifié les missions de 25 % des agents. Or, la dernière revue des missions de l'Autorité date de 2016, soit avant l'attribution d'importantes nouvelles compétences à l'Arcep (la régulation de la distribution de la presse ou encore la soutenabilité environnementale du numérique).

La Présidente Laure de la Raudière n'a pas initié de nouvelle transformation à son arrivée en 2021. Le plan stratégique de 2016, qu'elle considère toujours d'actualité, a été complété avec deux axes : (i) l'empreinte environnementale du numérique et (ii) l'objectif d'irriguer l'ensemble des travaux de l'Arcep au prisme transversal des « attentes des utilisateurs ». Il pourrait être opportun de mettre à jour la feuille de route de 2016, à l'issue d'une période d'élargissement des compétences de l'Autorité. Cela permettrait de prendre en compte les résultats de la régulation par la donnée depuis 2016 et d'y associer des objectifs chiffrés pour l'avenir. L'échéance de 2025 apparaît pertinente pour mener cette nouvelle revue stratégique, en raison du nouvel élargissement des missions de l'Arcep envisagé au cours des prochains mois.

**Projet de recommandation n° 5.** (Arcep) Mener une nouvelle revue stratégique des missions de l'Arcep d'ici 2025 afin de mettre à jour la feuille de route interne.

<sup>97</sup> Investissement dans les infrastructures, territoires connectés, internet ouvert, prisme pro-innovation.

<sup>98</sup> Bâtir une régulation par la donnée, co-construire la régulation, jouer un rôle d'expert neutre.

<sup>99</sup> Cour des comptes, *Les politiques et pratiques de rémunération des autorités administratives et publiques indépendantes*, 2018, p.25.

## 2.2 Des agents aux compétences techniques

### 2.2.1 Des personnels majoritairement contractuels

#### 2.2.1.1 Des effectifs quasi-stables malgré la hausse du nombre d'emplois autorisés

Sur-exécuté en 2015 (+ 6 ETPT), le plafond autorisé a fait l'objet d'une première hausse en 2016 à hauteur de 171 ETPT. Les nouvelles missions confiées à l'Autorité ont été accompagnées d'une nouvelle augmentation : au total, le plafond d'emplois autorisé<sup>100</sup> est passé de 166 à 183 ETPT entre 2015 et 2021<sup>101</sup>. Deux emplois ont été transférés pour le contrôle de l'action de l'ANSSI et huit emplois créés pour assurer la régulation de la distribution de la presse.

Le nombre d'emplois occupés a légèrement cru sur la période du contrôle mais reste, en 2021, inférieur au plafond autorisé.

**Tableau n° 8 : Plafond d'emplois autorisé et exécuté (en équivalents temps plein travaillé - ETPT)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Plafond d'emplois autorisé	166	171	171	172	171	176	183
Plafond d'emplois exécuté	172	166	166	167	171	177	176

Source : Rapports annuels de performance annexés aux projets de lois de règlement - programme 134

En sus des créations d'emplois, des redéploiements sont intervenus afin de renforcer les directions métier.

#### 2.2.1.2 Une part d'agents au statut contractuel importante et en croissance

Les agents contractuels de droit public constituent 80 % de l'effectif<sup>102</sup> de l'Arcep, dans leur grande majorité en contrat à durée déterminée (68 %) et sur des emplois de chargés de mission (85 sur 96, soit 88 %) et d'assistants (22 sur 26, 85 %). Ils sont minoritaires sur les emplois de direction (3 directeurs sur 9).

<sup>100</sup> Programme 134 « Développement des entreprises et régulations » du budget de l'État. Les évolutions liées au plafond d'emplois et à la masse salariale de l'Arcep font l'objet d'échanges annuels entre l'Autorité et le secrétariat général des ministères économiques et financiers.

<sup>101</sup> Le plafond d'emplois est passé à 185 ETPT en 2022 afin de répondre aux missions liées à l'empreinte environnementale du numérique et aux attentes sur le secteur postal.

<sup>102</sup> Bilan social et parité 2020 de l'Arcep.

**Tableau n° 9 : Evolution de l'effectif physique entre 2015 et 2021** (au 31/12 de l'année)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Fonctionnaires affectés à l'Arcep</b>	<b>40</b>	<b>32</b>	<b>28</b>	<b>24</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
<i>Dont membres du collège</i>	6	6	6	6	3	3	2
<i>Dont agents</i>	34	26	22	18	12	2	3
<b>Fonctionnaires détachés sur contrat</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>22</b>	<b>30</b>	<b>29</b>
<b>Total fonctionnaires</b>	<b>47</b>	<b>42</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>37</b>	<b>35</b>	<b>34</b>
<i>fonctionnaires en % de l'effectif total</i>	28%	25%	24%	24%	22%	20%	19%
<b>Total contractuels</b>	<b>122</b>	<b>124</b>	<b>129</b>	<b>127</b>	<b>132</b>	<b>143</b>	<b>148</b>
<i>contractuels en % de l'effectif total</i>	72%	75%	76%	76%	78%	80%	81%
<b>Total effectif</b>	<b>169</b>	<b>166</b>	<b>170</b>	<b>168</b>	<b>169</b>	<b>178</b>	<b>182</b>

Source : Arcep

La part des agents titulaires de la fonction publique a diminué chaque année au cours de la période. Ils représentent, en 2021, 19 % de l'effectif contre 28 % en 2015. Parallèlement à l'augmentation du nombre d'agents titulaires détachés sur contrat, on observe une diminution du nombre d'agents affectés. Les fonctionnaires détachés sur contrat cotisent toujours au compte d'affectation spécial *Pensions* dans les conditions habituelles.

Alors que la Cour recommandait en 2018<sup>103</sup> de « développer les partenariats et les parcours avec les services de l'État, les collectivités territoriales et les autres AAI afin de maintenir une présence significative de fonctionnaires dans les effectifs », l'Arcep indique poursuivre un objectif cible de 20 à 25% de fonctionnaires dans ses effectifs, afin que ses agents disposent d'une connaissance fine de l'administration. Pour atteindre cet objectif, l'Autorité indique veiller à la diversification des profils de fonctionnaires recrutés et encourager ses agents contractuels à passer les concours internes de la fonction publique.

### 2.2.1.3 Un recours fréquent au détachement sur contrat

En 2021, trois agents fonctionnaires étaient affectés à l'Arcep (dont un fonctionnaire stagiaire), contre 34 en 2015. Les 29 autres fonctionnaires étaient détachés sur contrat. Deux membres du collège étaient également affectés à l'Arcep, les autres membres étant contractuels. En 2017<sup>104</sup>, l'Arcep avait confirmé recourir systématiquement au détachement sur contrat pour « assurer la cohérence entre les parcours professionnels des fonctionnaires et des contractuels, avec un rythme identique de trois ans » et « maintenir une gestion dynamique des ressources humaines ». La doctrine de l'Arcep n'a pas évolué entre 2015 et 2021.

L'Arcep a systématisé le détachement sur contrat des agents titulaires de la fonction publique sans opérer de distinction liée à la nature des fonctions occupées ni recourir aux autres possibilités mentionnées par la Cour dans son rapport de 2018<sup>105</sup> (position normale d'activité, mise à disposition).

<sup>103</sup> Cour des comptes, *Autorités administratives et publiques indépendantes : politiques et pratiques de rémunération (2011-2016)*, février 2018.

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> *Ibid.*, pages 35 à 38.

## 2.2.2 Des difficultés de recrutement liées à la technicité des profils recherchés

### 2.2.2.1 Des agents aux compétences techniques élevées et très diplômés

Sur les 182 personnes prises en charge au 31 décembre 2021, une grande majorité occupe des postes de catégorie A (85 %, respectivement 38 % pour l'ensemble de la fonction publique). Plus de la moitié des agents (52 %) sont chargés de mission, 30 % étant encadrants (directeurs, chefs d'unité et leurs adjoints respectifs) et 15 % assistants<sup>106</sup>.

La part respective des hommes et des femmes dans l'organisation est demeurée stable sur la période (56 % d'hommes). Si les femmes représentent seulement 38 % des agents de catégorie A, les emplois de direction sont féminisés aux deux tiers. Les agents de l'Arcep sont plus jeunes que dans le reste de la fonction publique (41 ans en moyenne contre 44 ans). Le taux d'emploi des agents ayant une reconnaissance en qualité de travailleur handicapé est de 0,56 %, alors que l'obligation en vigueur est fixée à 6 % : l'Arcep contribue en conséquence au FIPH-FP.

Le secteur de la régulation des télécommunications électroniques et des postes requiert à la fois une connaissance du droit de la régulation et de l'environnement juridique national et européen de l'Arcep et des compétences techniques et économiques. L'Autorité recrute donc dans un vivier restreint, alors que le taux de rotation des personnels est élevé (17 % contre 9 % en moyenne dans la fonction publique sur la période) avec une ancienneté moyenne au sein des services de 7 ans<sup>107</sup>.

### 2.2.2.2 La nécessité d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences pour répondre aux difficultés identifiées

L'Arcep est confrontée à des enjeux d'attractivité ciblés sur les compétences les plus techniques. Selon l'Autorité, des difficultés de recrutement s'observent dans les domaines informatique (profils de *data scientists* et de gestionnaires de projets), juridique et économique (compétences de modélisation tarifaire).

Si l'Arcep connaît des besoins croissants en compétences informatiques depuis la mise en œuvre de la politique de régulation par la donnée, elle n'emploie que sept *data scientists*. Par comparaison, l'OFCOM, homologue britannique du régulateur, entend renforcer son pôle dédié à la donnée pour atteindre 40 agents<sup>108</sup>. Une partie essentielle des missions repose donc sur un nombre d'informaticiens, géomaticiens et *data scientists* qui paraît faible au vu des enjeux. Ces métiers sont parmi les plus concernés par un taux de départs élevé. En 2021, l'Arcep a enregistré deux départs de profils spécialisés dans les données, représentant 1 % de l'effectif total de l'AAI mais 33 % de la catégorie de métiers numériques à laquelle ils appartenaient. La durée moyenne de vacance pour les métiers relatifs à l'analyse des données atteint 8,3 mois en

---

<sup>106</sup> Rapport social unique 2021 de l'Arcep.

<sup>107</sup> La durée moyenne d'ancienneté masque des écarts importants : 8 ans pour les agents fonctionnaires, 16 ans pour les agents en contrat à durée indéterminée et 3 ans pour les agents en contrat à durée déterminée.

<sup>108</sup> L'OFCOM dispose d'un champ de compétences plus large que l'Arcep.

2021<sup>109</sup>. L'une des illustrations les plus caractéristiques de ces difficultés est le départ d'un *data scientist* de l'unité « *Régulation par la donnée* » en octobre 2021 qui ne sera remplacé qu'en avril 2023, en raison du faible nombre de candidatures et du désistement d'un premier candidat retenu.

Pour les profils juridiques expérimentés, l'Arcep semble également faire face à un déficit récent d'attractivité. De tels postes peuvent demeurer vacants une année entière.

Les équipes de l'Arcep mettent en avant plusieurs hypothèses empiriquement vérifiées pour expliquer ces difficultés : le niveau de rémunération, plus avantageux dans le secteur privé pour les profils expérimentés et les métiers en tension ; la réduction du différentiel qui existait auparavant sur la qualité de vie au travail, en comparaison avec les cabinets de conseil ou d'avocats, qui s'alignent désormais sur les attentes des employés ; éventuellement une baisse d'attractivité des fonctions de management.

Une stratégie de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) est en cours de conception. Au cours de la période sous contrôle, les revues de personnels organisées annuellement par direction constituaient la base d'une GPEEC informelle. Désormais, des travaux de formalisation sont en cours et devraient faire l'objet d'une concertation interne avec les représentants du personnel au cours de l'année 2023. Selon l'Arcep, les compétences à développer incluent le traitement de données, les affaires publiques, la modélisation, la comptabilité réglementaire, le contentieux administratif ou le pilotage de projets. Ces travaux méritent d'être poursuivis, affinés et mis en œuvre rapidement, en concertation avec les représentants du personnel.

### 2.2.2.3 Un effort de formation au cours de la période sous revue

Parallèlement à la GPEEC, l'effort de formation est indispensable à deux titres. D'une part, les compétences des agents de l'Arcep doivent être régulièrement actualisées dans un secteur à forte composante technique. D'autre part, l'Autorité favorise les mobilités internes pour les profils rares d'encadrement, y compris en les faisant évoluer vers de nouvelles missions de régulation nécessitant une formation. A titre d'exemple, le chef de l'unité « *Opérateurs et obligations légales* » a pris en charge l'unité « *Distribution de la presse* » lorsque cette nouvelle mission a été dévolue à l'Arcep, après avoir suivi une formation à cet effet.

Les plans de formation des années 2015 à 2022 donnent la priorité aux formations collectives et sur site. Fin 2019, l'Arcep a fait appel à une startup pour optimiser le suivi de l'offre de formations par le secrétariat général, dispositif dont un bilan est prévu en 2023. L'Autorité a également conventionné avec l'IGPDE<sup>110</sup>. La montée en puissance des formations aux enjeux environnementaux sur la période est à relever : une soixantaine d'agents de l'Arcep a bénéficié depuis 2021 d'une session de trois jours de formation à ces enjeux.

En matière de recrutement comme de formation, l'Arcep a par ailleurs intensifié sa collaboration avec d'autres AAI et API conformément aux recommandations de la Cour. Elle propose des formations communes aux agents (notamment avec la CRE, l'Arcom, l'ADLC,

---

<sup>109</sup> Données transmises par l'Arcep, collectées dans le cadre d'un rapport d'inspection, uniquement disponibles pour l'année 2021 et pour les métiers du numérique.

<sup>110</sup> A la fin de l'année 2022, deux agents suivaient le cycle de préparation à l'INSP organisé par l'IGPDE.

l'AMF, l'ART) visant à mutualiser les coûts et développer les échanges et les mobilités externes. L'ADLC a notamment ouvert à l'Arcep ses formations en droit de la concurrence.

## 2.2.3 Des rémunérations maîtrisées

### 2.2.3.1 Une rémunération des membres du collège réformée en 2019

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a modifié les dispositions relatives aux rémunérations des membres du collège.

Les nouvelles modalités de rémunération, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020, ont été précisées par décret le 27 février 2020. Les nouvelles dispositions s'appliquent aux membres de l'Arcep nommés après le 1<sup>er</sup> janvier 2020 tandis que ceux nommés avant cette date continuent d'être rémunérés sur la base des anciennes dispositions<sup>111</sup>.

**Tableau n° 10 : Rémunération des membres du collège de l'Arcep**

		Situation antérieure	Nouvelles dispositions
Président	Traitement indiciaire	Hors échelle G 87 882,6 €	Hors échelle F 80 200,15 €
	Indemnité de fonction	103 037,4 €	107 245 €
	Total	190 920 €	187 445,15
Membre	Traitement indiciaire	Hors échelle F 80 200,15 €	Hors échelle D - chevron 1 68 269,07 €
	Indemnité de fonction	51 138,12 €	60 000 €
	Total	131 338,27 €	128 269,07

Source : Arcep

### 2.2.3.2 Des rémunérations partiellement individualisées

#### 2.2.3.2.1 La structure de la rémunération

Les dispositions relatives à la rémunération des agents de l'Arcep sont fixées par une décision-cadre prise par le président de l'Autorité, qui détermine les différents niveaux de fonction et fixe le montant des primes associé. Elle s'applique à tous les agents, titulaires de la fonction publique et contractuels. Ces dispositions ont évolué au 1<sup>er</sup> janvier 2017 conformément à la décision-cadre du 21 novembre 2016.

<sup>111</sup> Arrêté du 27 février 2020.

La masse salariale exécutée est restée stable sur la période. La rémunération des agents est constituée de la rémunération de base, de la valorisation de la fonction exercée et des résultats obtenus par l'agent.

L'évolution de la rémunération des agents résulte à la fois de mesures de portée générale ayant un impact sur la rémunération de base et de mesures individuelles qui peuvent concerner la rémunération de base ou la prime de fonction<sup>112</sup>. La rémunération de base est indexée sur l'évolution du point d'indice pour tous les agents, y compris contractuels. Les agents titulaires bénéficient de l'avancement d'échelon dans leur grade et corps d'origine.

**Tableau n° 11 : Structure de la rémunération des agents de l'Arcep**

	Fonctionnaires		Contractuels
	Affectés	Détachés sur contrat	
<b>1 - Rémunération de base</b>			
Traitement indiciaire	X	X	
Indemnité de résidence	X	X	
Régime indemnitaire lié au grade	X		
Complément de rémunération		X	
Rémunération mentionnée au contrat			X
<b>2 - Prime de fonction</b>	X	X	X
<b>3 - Prime de résultat</b>	X	X	X

Source : Arcep

En tenant compte de la rémunération de base et des primes de fonction et de résultat<sup>113</sup>, la rémunération annuelle brute moyenne s'établissait en 2020 à 60 405 €<sup>114</sup>. Le rapport de la moyenne des rémunérations des 10 % des agents percevant les rémunérations les plus élevées (101 k€) à celle correspondant aux 10 % percevant les rémunérations les moins élevées (35 k€) s'établit à 3 en 2020 ; il est stable sur la période 2015-2020..

Le total des dix plus hautes rémunérations (prime de fonction incluse) a légèrement progressé, passant de 1,18 M€ en 2015 à 1,28 M€ en 2022, soit une croissance de 8 % en sept ans. Après une diminution entre 2015 et 2019, due à des départs en retraite et à un glissement vieillesse technicité positif, la somme des dix plus hautes rémunérations a cru en 2020 (+ 1 %) et en 2021 (+ 5 %). Cette évolution se justifie par un nombre plus élevé d'ingénieurs généraux du corps des mines, dont la rémunération est élevée et les avancements d'échelon plus réguliers et par l'évolution de la rémunération de la directrice générale, qui a bénéficié d'une revalorisation indemnitaire en septembre 2018 pour tenir compte de l'évolution de ses fonctions, de ses responsabilités et de leur périmètre.

<sup>112</sup> Les contractuels peuvent bénéficier d'une réévaluation de la rémunération de base (à échéance régulière ou en cours de contrat en cas d'évolution des activités, compétences et qualifications) et de la prime de fonction à la suite d'une promotion. Les agents titulaires peuvent bénéficier d'une réévaluation de la part indemnitaire de leur rémunération à la suite d'un avancement d'échelon dans leur grade d'origine.

<sup>113</sup> Hors supplément familial de traitement, indemnité exceptionnelle et remboursement du trajet domicile-travail.

<sup>114</sup> Hors membres du collège. Elle s'établissait à 59 690 € en 2015 (soit une hausse modérée de + 1%).

Toutes fonctions confondues, la rémunération annuelle brute moyenne des femmes (57 680 €) est supérieure de 2 % à celle des hommes (56 385 €). Cet écart est de 14% au profit des femmes en ce qui concerne les fonctions de management (respectivement 86 689 € pour les femmes et 75 854 € pour les hommes)<sup>115</sup>.

Les deux recommandations formulées par la Cour en 2018 portant sur les rémunérations des agents de l'Arcep ont été mises en œuvre<sup>116</sup>. Les agents contractuels ne bénéficient plus depuis 2018 de la revalorisation automatique annuelle de 1 % de leur rémunération de base<sup>117</sup> et l'allocation complémentaire de fonction ne concerne désormais plus qu'un seul agent dont la situation spécifique est appelée à évoluer.

#### 2.2.3.2.2 La politique d'attribution des primes

La rémunération des agents est personnalisée au moyen d'une prime de fonction et de résultat dont la première part valorise la fonction exercée (à qualification équivalente, un niveau de prime est fixé pour chacune des huit fonctions identifiées) et la seconde les résultats obtenus (à qualification et fonction équivalentes, une fourchette de primes est fixée pour chacune des huit fonctions identifiées). La prime de fonction est fixe et la prime de résultat variable.

S'agissant de la prime de fonction, les montants versés par fonction entre 2015 et 2021 n'ont pas varié. Ils s'établissent annuellement entre 1 400 € et 8 400 €. Les huit fonctions distinguées sont les suivantes : assistant, chargé de mission, adjoint à un chef d'unité, chef d'unité, chef d'unité adjoint à un directeur, directeur, directeur général adjoint, directeur général. La prime de fonction a représenté en moyenne 2 970 € en 2020, soit 5 % de la rémunération annuelle brute moyenne<sup>118</sup>.

La prime de résultat peut atteindre au maximum 3 500 € à 11 000 € selon les fonctions. Elle s'est établie en moyenne à 3 444 € en 2020, soit 6 % de la rémunération annuelle brute moyenne. Les montants moyens servis pour chaque type de fonction représentent en moyenne 68% des plafonds fixés<sup>119</sup>. Le montant de la prime de résultats est proposé par le directeur sur proposition du chef d'unité concerné. L'harmonisation des montants (entre directions, entre femmes et hommes, etc.) est assurée par un comité directeur dédié, et par la présentation d'un bilan aux représentants du personnel. Auparavant versée en une fois, la prime de résultat est, depuis 2017, attribuée en deux temps (octobre, avril).

Le dialogue de gestion interne sur la politique salariale apparaît satisfaisant qu'il s'agisse de recrutements, de mobilités, de réexamen en cours de contrat ou de renouvellement.

En revanche, le complément indemnitaire de rémunération (CIR) pourrait faire l'objet d'un suivi et d'une transparence accrue. Le CIR concerne les seuls fonctionnaires affectés à l'Arcep, soit environ 20 % de l'effectif total. Son montant est fixé à l'arrivée de l'agent sur la base de ses précédentes fiches financières, afin de maintenir l'attractivité par une rémunération

---

<sup>115</sup> Source : bilan social et parité 2020 de l'Arcep.

<sup>116</sup> Cour des comptes, *La politique salariale et les rémunérations pratiquées au sein de l'Arcep (exercices 2011-2016)*, février 2018.

<sup>117</sup> Décision de l'Arcep du 20 décembre 2017 portant modification de la décision-cadre du 21 novembre 2016 relative à la rémunération des agents de l'autorité.

<sup>118</sup> Décision-cadre du 21 novembre 2016 relative à la rémunération des agents de l'Autorité, consolidée au 26 septembre 2022.

<sup>119</sup> Source : bilan social et parité 2020 de l'Arcep.

globale relativement stable par rapport à la précédente fonction de l'agent. Il peut être réexaminé et modulé en cas de changement d'échelon ou de promotion. La revalorisation de la rémunération de la directrice générale en 2018, par exemple, a été réalisée *via* une hausse de son CIR. Pour autant, la part de complément de rémunération dans la rémunération brute totale, son évolution et l'égalité de traitement entre les agents n'est pas pilotée. La Cour attire ainsi l'attention de l'Arcep sur la nécessité d'un suivi du CIR, qui n'a pas vocation à remplacer un mécanisme de primes déjà existant.

**Projet de recommandation n° 6.** (Arcep) Fixer d'ici fin 2024 les critères d'attribution du complément indemnitaire de rémunération des fonctionnaires affectés à l'Arcep.

#### 2.2.4 Des procédures de déontologie à formaliser

Les dispositifs d'encadrement déontologique des agents ont évolué. Depuis le 26 juillet 2017, le règlement intérieur de l'Autorité intègre les dispositions relatives à la déontologie des membres du collège et des agents<sup>120</sup>. La dernière version du règlement intérieur, du 16 décembre 2020, regroupe dans un Titre III l'ensemble des règles applicables aux agents. Au-delà des obligations d'indépendance, d'impartialité, de secret, de discrétion professionnelle et de réserve, le cadre réglementaire a évolué pour préciser les dispositions applicables notamment en termes de cadeaux, et pour tenir compte des évolutions législatives<sup>121</sup> relatives au cumul d'activité.

Les principales évolutions déontologiques concernent les mobilités vers le secteur privé. En raison de la spécificité des profils des agents de l'Arcep, ces derniers évoluent au sein d'un champ d'activités relativement restreint. Les mobilités externes depuis et vers l'Autorité s'effectuent donc régulièrement dans le secteur privé des télécommunications, ou dans une administration publique en lien direct avec l'Arcep.

Pour encadrer ces mobilités, l'Arcep a mis en œuvre des procédures conformes à la loi. Jusqu'au 31 janvier 2020, pour chaque départ souhaité dans le secteur privé par un agent contractuel employé par l'Arcep<sup>122</sup>, le secrétariat général préparait un dossier éventuellement assorti de propositions de réserves et le transmettait à la Commission de déontologie de la fonction publique<sup>123</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, à la suite de la suppression de la Commission, le contrôle des mobilités vers le secteur privé est internalisé avec une saisine facultative de la HATVP selon un principe de subsidiarité. La saisine demeure obligatoire pour les agents dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionnés sur une liste établie par décret en Conseil d'État. Pour les autres agents, la procédure suit plusieurs étapes : l'agent a l'obligation de saisir sa hiérarchie s'agissant de son projet de départ, afin d'en apprécier la compatibilité avec les fonctions exercées au cours des trois années précédentes. Si la

<sup>120</sup> Conformément aux dispositions de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

<sup>121</sup> Art. 25 septies- III de la loi n°83-634 (modifié par l'article 34 de la loi n°2019-828).

<sup>122</sup> Les demandes de mobilité des fonctionnaires sont gérées par leur corps d'origine, qui n'ont aucune obligation de transmission des informations afférentes à l'Arcep.

<sup>123</sup> Auparavant laissée à l'appréciation de l'employeur, la saisine de la Commission est devenue obligatoire en avril 2016 pour tous les départs vers le secteur privé.

compatibilité est appréciée sur le plan pénal (contrôle du risque de prise illégale d'intérêt) et sur le plan déontologique (bon fonctionnement des services, valeurs du service public), le projet est autorisé par décision de la présidente. En cas de doute sérieux sur la compatibilité, l'autorité hiérarchique saisit pour avis le référent déontologue. Si un doute sérieux subsiste, l'autorité hiérarchique saisit la HATVP.

Selon les données transmises par l'Arcep, 58 demandes de mobilité externe dans le secteur privé ont été effectuées entre 2016 et 2022. Pour dix-neuf projets (33 %), l'agent souhaitait effectuer une mobilité dans un opérateur postal ou de télécommunications (infrastructure ou commercial), tandis que pour cinq d'entre eux (0,8 %), le futur employeur était une fédération professionnelle dans le secteur des télécommunications ; seize projets de mobilité (28 %) concernaient des missions de conseil diverses.

La totalité des demandes a été jugée compatible par la Commission de déontologie de la fonction publique puis, à partir de 2020, par décision de l'Arcep – et aucun dossier de mobilité n'a nécessité de saisir la référente déontologue, ni la HATVP, compétente depuis 2020. Tous les avis, hormis cinq, sont assortis de réserves. Le secrétariat général veille au respect de ces réserves en interne, tandis que la directrice générale adresse à chaque futur employeur la décision relative au contrôle déontologique, susceptible d'être actualisée pour toute mobilité dans les trois ans, y compris au sein de la même entreprise.

L'Arcep n'a jamais jugé opportun de saisir le référent déontologue ni la HATVP, y compris au sujet des départs vers des opérateurs ou leurs représentants. Par ailleurs, l'application de certaines réserves associées aux autorisations de mobilité, telle que la non divulgation des informations non publiques dont aurait eu connaissance l'agent au cours de ses fonctions à l'Arcep, apparaît difficilement mesurable. Interrogée à ce sujet, l'Arcep met en exergue les actions de sensibilisation et les échanges informels en amont des projets de mobilité pour justifier l'absence d'avis d'incompatibilité sur la période. L'Autorité dispose par ailleurs d'un référent déontologue depuis février 2018, dont le périmètre d'intervention recouvre tous les agents et membres du collège. Enfin, l'Arcep souligne que les agents n'ont accès qu'aux données de la direction dans laquelle ils exercent, afin de réduire les risques liés aux mobilités dans le secteur privé.

La tenue d'échanges réguliers et formels entre les équipes du secrétariat général et de la Haute autorité permettrait de sécuriser les décisions rendues par l'Arcep et les parcours de ses agents, alors que le risque déontologique est accru dans le secteur des télécommunications. Cela donnerait également à l'Autorité une connaissance fine de la doctrine de la HATVP et de ses évolutions éventuelles.

<p><b>Projet de recommandation n° 7.</b> (Arcep) : Formaliser avant fin 2024 les échanges avec la HATVP afin de sécuriser juridiquement les mobilités externes.</p>
---

## 2.3 Des dépenses maîtrisées

### 2.3.1 Des ressources intégralement financées sur le budget de l'État

#### 2.3.1.1 Des ouvertures de crédits stables hormis en 2018

Les dépenses de l'autorité sont retracées au sein du programme 134 du budget général de l'État<sup>124</sup>. L'Arcep constitue un budget opérationnel de programme (BOP), composé d'une unité opérationnelle (UO) unique, qui représente une part très faible des crédits de ce programme (1,8 % des crédits consommés sur ce programme en 2021).

**Tableau n° 12 : Crédits ouverts en LFI sur l'action 13 du programme 134 (CP, en M€)**

M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Crédits de paiement							
<b>Total</b>	<b>22,35</b>	<b>21,20</b>	<b>23,14</b>	<b>27,02</b>	<b>22,48</b>	<b>22,80</b>	<b>23,36</b>
<i>Masse salariale</i>	16,18	15,36	15,71	15,57	15,61	16,10	16,26
<i>Fonctionnement</i>	6,17	5,84	7,43	11,45	6,86	6,70	7,00
<i>Autre</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09
Autorisations d'engagements							
<b>Total</b>	<b>22,35</b>	<b>21,20</b>	<b>23,14</b>	<b>53,52</b>	<b>20,64</b>	<b>20,96</b>	<b>21,52</b>
<i>Masse salariale</i>	16,18	15,36	15,71	15,57	15,61	16,10	16,26
<i>Fonctionnement</i>	6,20	6,40	6,82	27,32	4,87	4,35	3,66
<i>Autre</i>	0,00	0,00	0,61	10,63	0,16	0,51	1,60

Source : Rapports annuels de performance annexés aux projets de lois de règlement - programme 134

L'unité « *Finances* » de l'Arcep, constituée de cinq agents, est associée à tous les travaux budgétaires du programme. Elle prépare les échéances en lien avec la sous-direction Gestion financière et des achats (responsable de programme) avec laquelle elle entretient chaque semaine des échanges. Elle participe aux réunions techniques et aux conférences de budgétisation organisées par la direction du budget et apporte sa contribution aux documents de gestion<sup>125</sup> à la suite de réunions organisées deux fois par an (janvier et septembre).

Les crédits ouverts en loi de finances pour l'Arcep demeurent stables entre 2015 et 2021. Ils représentent 23,36 M€ en crédits de paiement en 2021 et 21,52 M€ en autorisations d'engagements.

<sup>124</sup> Action 13 « Régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) » du programme 134 « Développement des entreprises et régulations » rattaché à la mission « Économie ».

<sup>125</sup> Document prévisionnel de gestion et comptes-rendus de gestion adressés au service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM).

L'année 2018 fait exception avec une hausse des crédits de 131,24 % en AE (53,52 M€ en 2018 contre 23,14 M€ en 2017) et de 16,76 % en CP (27,02 M€ en 2018 contre 23,14 M€ en 2017). Cette augmentation est due au rôle d'accompagnement dans le numérique, au coût de financement du nouveau bail ainsi qu'aux frais et travaux du déménagement<sup>126</sup>.

Le CPCE prévoit que les crédits nécessaires à l'accomplissement des missions de l'Arcep sont inscrits au budget général de l'État. Il précise également que « les ressources de l'Arcep comprennent des rémunérations pour services rendus et des taxes et redevances » et que « l'autorité propose aux ministres compétents, lors de l'élaboration du projet de loi de finances de l'année, les crédits nécessaires, en sus [de ces ressources], à l'accomplissement de ses missions ». Cette possibilité de disposer d'autres ressources que de crédits budgétaires n'a jamais été mise en œuvre et les dépenses sont donc intégralement financées sur le budget de l'État. Le président est ordonnateur des dépenses<sup>127</sup>.

La charte du programme 134 relative à la procédure budgétaire, réalisée en 2017 par les services du secrétaire général des ministères économiques et financier, précise le rôle des acteurs concernés, les outils utilisés et les modalités relatives à la préparation et à l'exécution du budget. Elle ne fait pas l'objet d'une déclinaison spécifique plus précise pour l'Arcep mais contient des dispositions pour les deux AAI financées sur le programme<sup>128</sup>, par exemple la mise à disposition des crédits en totalité au début de l'année et non de manière échelonnée.

### 2.3.1.2 Le renforcement du circuit de la dépense et de son contrôle

Le circuit des dépenses de fonctionnement est organisé en mode « service facturier ». L'Arcep, en qualité d'ordonnateur, certifie le service fait et le comptable (service facturier relevant du département comptable ministériel) assure la saisie, le contrôle et la mise en paiement des demandes. Les pièces justificatives sont transmises de façon dématérialisée. Les dépenses relèvent pour l'essentiel de marchés publics, avec mise en concurrence formalisée ou non, qui représentent plus des trois quarts des demandes de paiement en nombre (724 sur 948 en 2021) et plus de la moitié en valeur (3,1 M€ sur 5,5 M€).

Le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel adresse chaque année à l'Arcep un rapport sur les faits marquants de la gestion pour l'exercice concerné. L'examen des rapports transmis sur la période 2015-2021 révèle le niveau satisfaisant des indicateurs de dépenses : le taux d'anomalie des demandes de paiement a significativement diminué, tandis que les délais globaux de paiement sont demeurés très bons<sup>129</sup>. Il retrace en outre la contribution

---

<sup>126</sup> Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Economie pour l'exercice 2018*, mai 2019.

<sup>127</sup> La secrétaire générale de l'Arcep et les chefs des unités Finances et Gestion de l'information disposent d'une délégation de signature pour les actes relatifs aux moyens financiers et aux taxes et redevances.

<sup>128</sup> Arcep et Autorité de la concurrence.

<sup>129</sup> Le taux d'anomalie (nombre d'anomalies / nombre de DP traitées) s'établissait à 4 % en 2021 (contre 14 % en 2016 et 11,4 % en 2021). Le délai global de paiement était de 8 jours en 2021 (9 jours en 2016 et 13 jours pour l'ensemble des directions relevant du DCM).

de l'Arcep à la valorisation du spectre hertzien<sup>130</sup> et l'existence d'une provision pour risques de 11 M€ liée au recouvrement de la redevance de gestion due depuis 2014<sup>131</sup>.

Il n'existe pas à l'Arcep de service dédié au contrôle interne ou de gestion. Un travail récent de fiabilisation a néanmoins été conduit dans l'objectif de maîtriser les risques liés au processus financier et comptable. Dans le cadre de la revue annuelle des comptes et habilitations liés à l'application Chorus Cœur, l'Autorité a réalisé un organigramme fonctionnel nominatif. Ce document de contrôle interne vise à vérifier, pour chaque activité, l'organisation et les procédures relatives aux fonctions exercées par les agents. Il décrit la concordance entre les habilitations et les profils informatiques et entre les attributions et les délégations de signature, de même que les contrôles organisés.

## 2.3.2 Des dépenses stabilisées sur la période 2015-2021

### 2.3.2.1 Une prééminence des dépenses salariales

Les dépenses de l'Arcep s'élèvent à plus de 20 M€ de crédits de paiement chaque année et sont constituées de dépenses de masse salariale et de fonctionnement. Les crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) ont été consommés sur la période 2015-2021 à hauteur de 95 % des crédits de paiement et 91 % des autorisations d'engagement<sup>132</sup>.

Les deux tiers des dépenses de l'Autorité sont des dépenses salariales (titre 2 du budget de l'État). Le tiers restant se compose de dépenses de fonctionnement (titre 3) et, à titre marginal, de dépenses d'investissement liées au développement d'applications informatiques (titre 5) et de dépenses financières correspondant à l'indexation du dépôt de garantie du bail (titre 7). Les dépenses sont restées stables sur la période, avec un point haut en 2018, année du déménagement de l'Arcep.

**Tableau n° 13 : Crédits consommés par l'Arcep (CP, en M€)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Total</b>	<b>21,24</b>	<b>20,98</b>	<b>22,24</b>	<b>25,09</b>	<b>21,48</b>	<b>21,95</b>	<b>21,26</b>
<i>Masse salariale</i>	15,58	15,00	15,14	15,19	15,20	15,61	15,73
<i>Fonctionnement</i>	5,63	5,92	7,10	9,42	6,26	6,22	5,47
<i>Autre</i>	0,03	0,07	0,00	0,48	0,03	0,12	0,07

Source : Rapports annuels de performance annexés aux projets de lois de règlement - programme 134

<sup>130</sup> Valorisation effectuée par la DGE.

<sup>131</sup> « Une redevance annuelle de gestion est destinée à couvrir les coûts exposés par l'État pour la gestion du spectre hertzien et des autorisations d'utilisation de fréquences.. Chaque année, une provision est constituée et une reprise sur provision effectuée au terme du délai de recours indemnitaire de 4 ans (prescription quadriennale, soit une reprise en 2021 du montant de la provision constituée au titre de la redevance 2016).

<sup>132</sup> Les crédits disponibles (après mise en réserve, transferts, reports et arbitrages budgétaires le cas échéant) ont représenté 100 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour les CP et 93 % pour les AE.

Les dépenses de masse salariale (16 M€) correspondent à la rémunération des membres et agents (71 %), aux cotisations et contributions sociales (28 %) et aux prestations sociales et allocations diverses (1 %). Elles sont stables sur la période.

**Tableau n° 14 : Masse salariale exécutée (CP, en M€)**

<i>Crédits consommés (CP, en M€)</i>		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Titre 2</b>	<b>Total Dépenses de personnel</b>	<b>15,58</b>	<b>15,00</b>	<b>15,14</b>	<b>15,19</b>	<b>15,20</b>	<b>15,61</b>	<b>15,73</b>
Cat. 21	Rémunérations d'activité	11,02	10,60	10,70	10,73	10,74	11,09	11,24
Cat. 22	Cotisations et contributions sociales	4,39	4,22	4,31	4,31	4,29	4,34	4,33
	<i>Dont cotisations retraites titulaires (CAS Pensions)</i>	<i>1,56</i>	<i>1,40</i>	<i>1,39</i>	<i>1,35</i>	<i>1,28</i>	<i>1,13</i>	<i>1,01</i>
	<i>Dont cotisations retraites contractuels (vieillesse et IRCANTEC)</i>	<i>0,88</i>	<i>0,97</i>	<i>0,94</i>	<i>1,03</i>	<i>1,06</i>	<i>1,16</i>	<i>1,21</i>
	<i>Dont autres cotisations</i>	<i>1,94</i>	<i>1,84</i>	<i>1,98</i>	<i>1,92</i>	<i>1,95</i>	<i>2,05</i>	<i>2,11</i>
Cat. 23	Prestations soc. et alloc. diverses	0,17	0,17	0,14	0,14	0,16	0,17	0,16

Source : Arcep

Sur la période, la hausse des dépenses liées au traitement indiciaire des agents (+ 13 %) a été compensée par la diminution de celles relatives aux primes et indemnités (- 21 %) et dans une moindre mesure des cotisations (- 1 %). Ces mouvements apparents ne traduisent pas de hausse ou baisse réelle : les montants alloués à la part indemnitaire liée au grade ont progressivement été basculés vers les montants de traitement indiciaire des agents, à mesure que les fonctionnaires sont passés au statut de détachement sur contrat<sup>133</sup>.

Les dépenses de fonctionnement (5,47 M€ en 2021) sont composées de frais immobiliers (location de locaux dans l'immeuble Bercy Crystal pour 43 %), de dépenses liées à l'acquisition des connaissances (prestations de service, formation, documentation pour 26 %) et aux systèmes d'information (21 %) et d'autres dépenses de fonctionnement courant (communication et réception, déplacements pour 10 %). Elles ont diminué de 165 885 € sur la période (- 3 %).

**Tableau n° 15 : Dépenses de fonctionnement de l'Arcep (CP, en M€)**

<i>M€</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Total</b>	<b>5,63</b>	<b>5,92</b>	<b>7,10</b>	<b>9,42</b>	<b>6,26</b>	<b>6,22</b>	<b>5,47</b>
Immobilier, gestion du site <sup>134</sup>	3,28	3,22	3,33	5,77	2,33	2,45	2,33
Acquisition des connaissances	0,90	0,96	1,27	1,09	1,06	1,32	1,45
Systèmes d'information	0,67	0,79	1,27	1,51	2,04	1,70	1,17
Fonct. courant, action sociale	0,42	0,45	0,44	0,45	0,36	0,34	0,25
Débat public, concertation	0,23	0,32	0,59	0,44	0,31	0,37	0,25
Groupes de travail, prospective	0,12	0,17	0,20	0,16	0,17	0,04	0,02

Source : Arcep

<sup>133</sup> Ces modifications de périmètre sont liées à des modalités de saisie de paie demandées par la DGFIP, le complément de rémunération des fonctionnaires étant associé au compte PCE Traitement indiciaire.

<sup>134</sup> Hors dépôt de garantie afférent au loyer.

A budget quasi-constant, la réduction du coût de l'immobilier en 2019 et 2021 a permis un redéploiement vers les achats d'études et informatiques. Les dépenses de locations immobilières de l'Arcep s'établissaient à environ 3,2 M€ jusqu'en 2017 ; elles ont quasiment doublé en 2018, pour ensuite diminuer et atteindre 2,3 M€ en 2019, suite au déménagement de l'Autorité du 7, Square Max Hymans, 75015 Paris au 14, rue Gerty Archimède, 75012 Paris. La diminution des frais immobiliers (- 955 k€, soit près de 30 % de ce poste de dépenses) et, dans une moindre mesure, des dépenses de fonctionnement courant (- 172 k€) et liées à l'organisation de groupes de travail (- 101 k€) a permis de compenser l'augmentation des charges relatives à l'acquisition de connaissances (+ 545 k€) et aux systèmes d'information (+ 498 k€). Depuis le départ en retraite des deux derniers chauffeurs en 2019, l'Arcep ne dispose plus de véhicules.

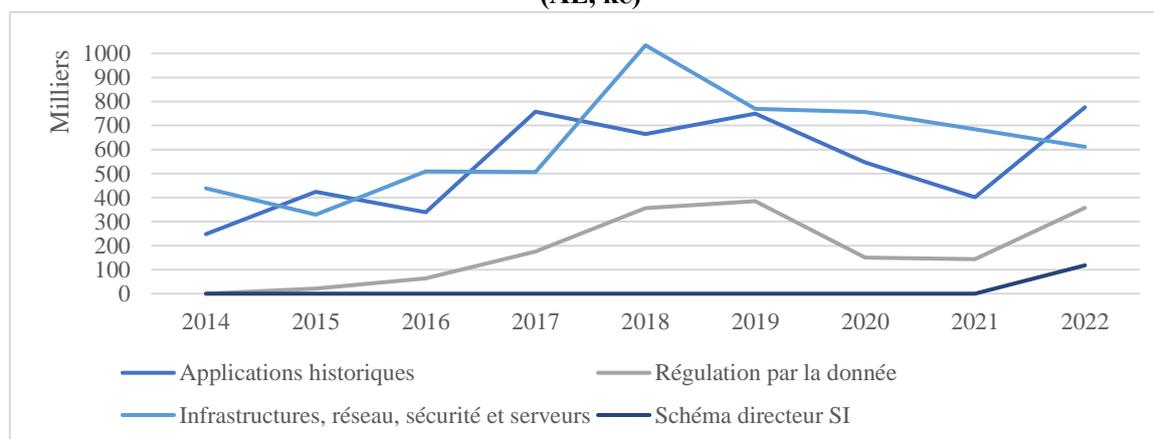
### 2.3.2.2 Une progression des montants alloués aux systèmes d'information

La rubrique « *Systèmes d'information* » (SI) est devenue le deuxième poste de dépenses de fonctionnement après la gestion du site. De 0,67 M€ en 2015, la dépense informatique atteint 2,04 M€ en 2019, avant de diminuer en 2020 (1,70 M€) et en 2021 (1,17 M€). Elle est la catégorie de dépenses ayant connu la hausse la plus importante depuis 2015 (+ 75 %). Cette évolution résulte notamment du développement de nouvelles applications depuis 2016, dans le cadre de la régulation par la donnée (*Mon réseau mobile, Ma connexion Internet* ou encore *J'alerte l'Arcep*).

Dans la catégorie SI, les rubriques « logiciels » et « prestations de services » représentent ensemble 91 % du total des dépenses informatiques. Ces parts fluctuent sur la période en raison des nouveaux modes de régulation mis en œuvre. Les dépenses d'achat de matériel et de coût du réseau augmentent en 2018, année du déménagement.

Les dépenses en autorisations d'engagement dédiées aux systèmes d'information peuvent être réparties en quatre thématiques principales au cours de la période 2014-2022 :

**Graphique n° 5 : Évolution des dépenses informatiques de l'Arcep par catégorie, 2014-2022 (AE, k€)**



Source : Arcep, retraitement Cour des comptes

- les applications historiques, déjà en service avant la mise en place de la régulation par la donnée, regroupent en particulier celles utilisées par le secrétariat général (RH, finances, informatique de gestion) mais également les applications ayant trait à la gestion des opérateurs de communications électroniques, à la collecte de données et observatoires et à l'attribution de fréquences.
- les applications liées à la régulation par la donnée fournissent les services liés à la publication des cartes de couvertures mobiles et de statistiques de qualité de services pour le grand public, les espaces de signalement (J'alerte l'Arcep, par exemple) ainsi que la collecte des données d'infrastructure internet et des offres commerciales, pour leur publication sur les sites dédiés.
- les frais liés aux infrastructures, réseaux, sécurité, serveurs et bureautique ont été impactés par le déménagement, qui a conduit à l'abandon d'un hébergement sur site (dans une salle dédiée de l'ancien bâtiment) vers un contrat d'hébergement de type *Cloud* privé. Le contrat, signé avec la société *Jaguar Network*, inclut un plan de reprise d'activité pour pallier une défaillance majeure du site d'hébergement ou de l'infrastructure. Cette rubrique inclut également les dépenses de téléphonie, la mise en place de liaisons fibre des deux sites vers les hébergements et la création de l'infrastructure réseau et téléphonie du nouveau site.
- l'audit confié à la société *Wavestone* (via un marché de la direction des achats de l'État), en cours, vise à déterminer des axes de progrès et d'économies en matière de SI et à établir un nouveau schéma directeur.

Les projets informatiques sont annuellement soumis à un comité des projets informatiques qui définit les projets retenus à partir des propositions issues des directions opérationnelles. Ce comité est composé de l'ensemble des directeurs et directrices ainsi que des responsables des unités SI, Finances et Gestion de l'information.

### 2.3.2.3 Des achats d'études et d'expertise en hausse pour répondre à des besoins croissants

Le poste de dépenses « achats d'études et d'expertise technico-économique » connaît une hausse sensible sur la période (+ 134 % entre 2015 et 2021 en CP). Ces dépenses concernent les études commandées à des cabinets spécialisés extérieurs, relatives notamment à l'observation des marchés régulés par l'Arcep : études déléguées aux cabinets dans le prolongement de travaux menés par l'Arcep, sondages réalisés par des instituts tiers, expertises liées aux nouveaux champs de compétences, abonnements aux banques de données.

**Tableau n° 16 : Les achats d'études et d'expertises de l'Arcep de 2015 à 2021 (CP)**

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	482	709	853	633	729	956	1 128
Nombre de lignes d'achat	34	32	44	27	32	41	30

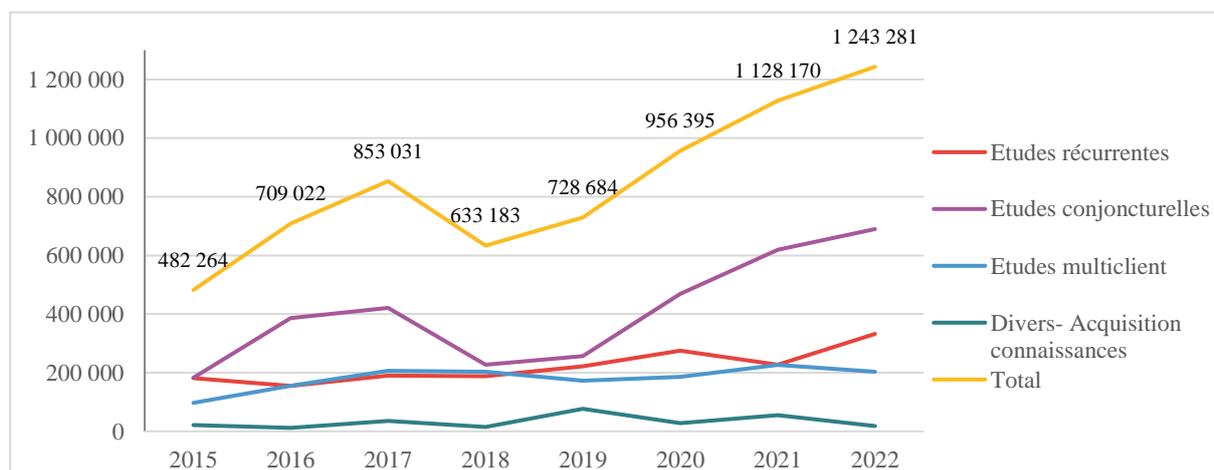
Source : Secrétariat général Arcep

L'augmentation sensible et constante du montant des dépenses traduit de réels besoins que la Cour avait soulignés dans son rapport précédent<sup>135</sup>. Divers facteurs contribuent à cette hausse : l'engagement des dépenses avait pris du retard jusqu'en 2015 et l'Arcep a en charge des compétences nouvelles qui ont requis des investigations.

Les dépenses en achats d'études et expertises technico-économiques mises à la charge de l'Arcep peuvent se répartir en quatre grandes catégories : (i) les études récurrentes portant essentiellement sur le recensement des caractéristiques des offres et de leur qualité de service ; (ii) les études conjoncturelles laissées à l'appréciation de l'Arcep et choisies en fonction des besoins par les directions techniques concernées ; (iii) les études multi-clients qui regroupent en fait principalement les abonnements à des banques de données ; (iv) les « divers » qui incluent, entre autres, les adhésions de l'Arcep à différents organismes dont le *Club des régulateurs*.

La hausse constatée des études conjoncturelles à compter de 2020 provient de besoins ponctuels d'audits en matière de réseaux fixes ainsi que de la nouvelle mission de régulation de la distribution de la presse. Chaque année, les projets d'études conjoncturelles sont soumis au « comité des études externalisées », composé des directeurs et directrices ainsi que des responsables des unités « *Finances* » et « *Gestion de l'information* ». Au titre de l'année 2022, 16 projets ont été retenus pour un total de 1,56 M€. La note préparatoire relative à la sélection des projets pour l'année 2023 a mis l'accent, conformément à la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022, sur « *la justification du recours à un prestataire externe, notamment en raison de l'absence de disponibilités, de compétences ou de ressources internes (...) permettant de répondre au besoin identifié* » ainsi qu'à la « *qualité de la transcription des besoins* » et à « *l'adéquation du prix* ».

**Graphique n° 6 : Achat d'études et d'expertise par l'Arcep en euros (2015-2022)**



Source : Secrétariat général Arcep, retraitement Cour des comptes 2015-2022

<sup>135</sup> Cour des comptes, *Les comptes et la gestion de l'Arcep : exercices 2009 à 2013*, 2015, page 71 : « *La décroissance de la dépense d'études résulte d'un réel effort. Une réduction trop importante pourrait cependant nuire à sa crédibilité et à son autonomie de prise de décision vis-à-vis des opérateurs qu'elle régule* ».

### 2.3.2.4 Des frais de réception élevés en 2017 du fait des fonction de représentation internationale de l'Arcep

Les frais de réception engagés par l'Arcep au cours de la période sous revue ont connu une hausse sensible à compter de 2016 pour atteindre 410 K€ en 2017 avant de décroître en 2018 (226 K€). Les montants engagés en 2020 et 2021 sont devenus par la suite non significatifs compte tenu de la crise sanitaire.

**Tableau n° 17 : Frais de réception de l'Arcep sur la période 2015-2021 (CP)**

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Frais de réception	111	137	410	226	107	75	23

Source : Arcep

Le niveau des dépenses atteint entre 2016 et 2018 s'explique par l'attribution à l'Arcep de la vice-présidence du BEREC en 2016 et 2018, et de la présidence du BEREC en 2017. Ils traduisent également la commémoration des vingt ans de l'Autorité. L'Arcep s'est également vue confier la présidence du FRATEL en 2018.

### 2.3.3 **Des marchés formalisés dont la régularité apparaît satisfaisante, quelques points d'attention**

#### 2.3.3.1 Des marchés formalisés en augmentation, en nombre comme en montants

Les marchés passés avec mise en concurrence par l'Arcep au cours de la période 2015-2022 se subdivisent en quatre principales catégories : les études externalisées (études technologiques, baromètres, sondages), les projets de fonctionnement (prestations externalisées relatives au développement et à la maintenance informatique), les marchés mutualisés (UGAP, marchés interministériels, DAE) et, depuis 2015, les marchés passés par l'Arcep pour les campagnes de vérification de la couverture de la qualité de service mobile dont le financement incombe aux opérateurs « mobile ».

##### 2.3.3.1.1 Les marchés formalisés passés par l'Arcep

Compte tenu du poids des dépenses immobilières et vu la structure des dépenses de l'Autorité (de faible montant et très spécialisées), la très grande majorité des achats, soit deux tiers des dépenses hors masse salariale, n'impose pas le recours à des procédures formalisées.

Au cours de la période 2015-2021, l'Arcep a passé selon le décompte fourni 77 marchés ayant donné lieu à mise en concurrence et recouru dans 40 cas aux marchés mutualisés de la DAE ou de l'UGAP, pour un montant global de 6,82 M€ (AE).

**Tableau n° 18 : Nombre et montant des marchés ayant donné lieu à publicité formalisée (2015-2021)**

AE, k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
--------	------	------	------	------	------	------	------	-------

En nombre	12	13	14	20	21	20	17	117
dont appel d'offre ouvert	1		1	5	1	4	3	15
dont MAPA	9	11	8	7	11	9	7	62
dont marchés mutualisés (UGAP, DAE)	2	2	5	8	9	7	7	40
<b>Montant total</b>	<b>533</b>	<b>650</b>	<b>879</b>	<b>1 057</b>	<b>1 484</b>	<b>1 201</b>	<b>1 017</b>	<b>6 823</b>

Source : Arcep. Note : les marchés consacrés à la vérification de couverture et de la qualité de service mobile mis à la charge des opérateurs ne sont pas inclus. Les montants correspondent aux montants indiqués dans la procédure de passation de marché ; ils peuvent être dépassés, en particulier pour les marchés à bons de commandes.

L'unité « Gestion de l'information » du secrétariat général centralise les besoins définis par les directions métiers et validés avec les autres directions, et procède à la passation des appels d'offres, marchés et commandes.

Les marchés soumis à concurrence (via notamment la plateforme d'achats de l'État PLACE, voire le BOAMP) et les achats mutualisés ont faiblement augmenté en nombre mais les montants s'y rapportant ont doublé, passant de 533 k€ en 2015 à 1,02 M€ en 2021, après un pic de 1,48 M€ en 2019.

#### 2.3.3.1.2 Une spécificité : les marchés financés par les opérateurs

Les campagnes de vérification de la couverture de la qualité de service mobile donnent lieu à des marchés, dont les opérateurs portent la charge financière, conformément à la loi (article L.33-12 du CPCE).

**Tableau n° 19 : Nombre et montant des marchés financés par les opérateurs ayant donné lieu à publicité formalisée (2015-2021)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
<b>Nombre</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>41</b>
dont appel d'offre ouvert		3	2	4	4	4	5	22
dont accord cadre			2	2		1	1	6
dont MAPA	2	3	2	5				12
dont autres					1			1
<b>Montant (en AE, k€)</b>	<b>127</b>	<b>1 243</b>	<b>1 866</b>	<b>2 188</b>	<b>2 105</b>	<b>3 522</b>	<b>2 530</b>	<b>13 581</b>

Source : Arcep

Leur procédure de passation est similaire aux marchés de services classiques financés sur le budget de fonctionnement, à l'exception du schéma de paiement des prestations : chaque opérateur signe avec l'Arcep et le titulaire du marché une convention de délégation de paiement qui fixe le montant à sa charge. L'exécution de ces marchés est prise en charge par les services de l'Autorité qui pilotent les enquêtes, contrôlent les conditions de mise en œuvre des mesures et la cohérence des données transmises.

Pour ces marchés, le faible nombre de prestataires compétents (une dizaine) est un enjeu, d'autant que ces mêmes prestataires fournissent fréquemment des services aux opérateurs mobiles. Selon l'Arcep, qui indique être vigilante à ce propos, chaque appel d'offres recueille en général quatre à sept candidatures. Dans un objectif de rationalisation et d'équité, l'Arcep a

conclu deux accords-cadres multi-attributaires à marchés subséquents pour la réalisation des campagnes de mesures (cinq prestataires attributaires pour trois lots entre 2017 et 2019, et trois prestataires pour trois lots entre 2019 et 2020). En 2021 et en 2022, des campagnes ont été menées sur la base de marchés classiques (appel d'offres ouvert non alloti).

#### 2.3.3.1.3 Des marchés formalisés qui apparaissent réguliers

La Cour a examiné un échantillon de huit dossiers, soit 10 % des marchés passés. Il résulte de cet examen que les procédures de passation des marchés prévues au code de la commande publique sont respectées sur la période. Les sondages et pointages individuels effectués tant en ce qui concerne les dépenses elles-mêmes, que les marchés auxquelles elles se rapportent n'ont mis en évidence aucune irrégularité dans le fonctionnement des marchés de l'Arcep – qui couvrent une grande diversité de situation.

La petite taille de l'Autorité, l'étendue des fournisseurs auxquels elle s'adresse, le seuil relativement important (40 k€ HT aujourd'hui) à partir duquel la mise en concurrence est obligatoire lui permettent de gérer ses achats avec latitude. Des appels à concurrence peuvent par ailleurs se trouver infructueux au point d'amener l'Arcep à traiter de gré à gré (article R2122-2 du CCP), tandis que certains achats ne peuvent être réalisés qu'auprès d'opérateurs spécialisés, sans possibilités de remplacement raisonnables étant entendu que « *l'absence de concurrence ne résulte pas d'une restriction artificielle des caractéristiques du marché* » (article R. 2122.3 3° du CCP).

Les marchés formalisés de l'Arcep sont réguliers au titre du code de la commande publique dans les limites des vérifications effectuées.

#### 2.3.3.2 Certaines dépenses hors marchés qui interrogent

La Cour a examiné la régularité de quelques dépenses identifiées au cours de la période sous revue, qui n'avaient pas donné lieu à procédure de mise en concurrence formalisée

##### 2.3.3.2.1 Les conditions et les conséquences des opérations mobilières afférentes au déménagement

En 2015, la Cour recommandait à l'Arcep d'« *engager des actions en vue de réduire les charges de fonctionnement, et notamment de loyer* ». Conformément à ces préconisations, l'Autorité a commandé<sup>136</sup> une étude du marché immobilier de bureaux en 2017 qui l'a conduite à se positionner sur l'immeuble Bercy Crystal (Paris 12ème). La direction de l'immobilier de l'État (DIE) a émis un avis favorable sur les conditions financières du projet de bail, avec un prix au mètre carré négocié inférieur à 400 €<sup>137</sup> et un ratio surface utile nette/poste de travail

<sup>136</sup> L'Arcep a fait appel en 2016, par MAPA avec l'aval de la DIE, au cabinet Arthur Loyd (72 000 €).

<sup>137</sup> Après prise en compte de la franchise, le prix au m<sup>2</sup> constaté par la DIE est de 390,18 €HT en cas de départ en fin de bail (31 mai 2027) ou de 394,72 €HT en cas de départ au bout de six ans.

inférieur à 12m<sup>2</sup> pour une surface louée de 3 593 m<sup>2</sup> <sup>138</sup>. L'Arcep et la SCI Bercy Crystal ont conclu un bail à partir du 1<sup>er</sup> juin 2018.

Le coût de la location immobilière est ainsi passé de 3,29 M€ en 2015 à 2,32 M€ en 2021, soit une économie de 924 473 € (- 30 %), avec une réduction de la surface occupée (environ - 20 %). Cependant, ce différentiel entre l'ancien loyer et le nouveau loyer diminuera progressivement au cours du bail de neuf ans : il inclut en effet une franchise (réduction du loyer annuel) de 22 mois étalés dégressivement sur les six premières années du bail.

Le déménagement a engendré des dépenses exceptionnelles en 2018, notamment en raison des travaux d'aménagement des nouveaux locaux. Le poste de dépenses « location immobilière » pour cette année de transition, s'élève ainsi à 6,07 M€, dont 3,13 M€ pour le nouveau site, incluant 1,77 M€ de travaux d'aménagement et 713 k€ d'achats de mobilier de bureau. La Cour relève que certaines modalités du déménagement et du bail portent le coût réel du loyer à plus de 400 € par m<sup>2</sup>, au-delà de la limite fixée par circulaire pour la région parisienne : le coût affiché au bail est de 391 €/m<sup>2</sup>, auxquels s'ajoutent le montant des travaux amortis sur la durée occupée du bail (49 €/m<sup>2</sup>) ainsi que la mise à la charge de l'Arcep des impôts locaux (31 €/m<sup>2</sup>), soit un total de 471 €/m<sup>2</sup> hors coût de la location des parkings.

Cette même année, une partie du mobilier de l'ancien bâtiment sis square Max Hymans (1954 pièces répertoriées en 2013) a été cédée à titre gratuit à 12 services du ministère de l'Intérieur (près de 500 pièces), à la Commission supérieure du numérique et des postes et à la mairie de Chelles.

Au-delà du coût réel du loyer par m<sup>2</sup>, les conditions de réalisation des opérations mobilières et d'aménagement menées par l'Autorité dans le cadre et à la suite du déménagement ont été examinées par la Cour.

Alors que le nouveau bail de l'Arcep a été signé le 22 décembre 2017, un contrat de prestation pour un montant de 30 k€ a été conclu avec la société CD&B, spécialiste de l'agencement de bureaux professionnels, dès janvier 2018. La SCI *Bercy Crystal*, l'Arcep et l'État ont par la suite signé un avenant au bail le 25 avril 2018 précisant les modalités de mise en œuvre d'un « surloyer » prévu au bail initial<sup>139</sup>. Cet avenant a consisté à mettre à la charge du locataire le montant des travaux d'agencements (réalisés sous la maîtrise d'ouvrage du bailleur) et le mobilier (acquis par ce même bailleur auprès de CD&B) devant être réalisés au cours des cinq premiers mois du bail. A l'issue de cette période, l'Arcep deviendrait propriétaire tant des agencements que du mobilier<sup>140</sup>. Après un deuxième avenant sans conséquences financières, un troisième a été signé en janvier 2019 relatif à une participation financière de l'Arcep de 48 000 € TTC pour l'installation d'un groupe froid supplémentaire, majoré d'une

---

<sup>138</sup> Conformément à la circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État.

<sup>139</sup> Article 4.2 du bail initial.

<sup>140</sup> Avenant n°1 du 25 avril 2018 : « Le preneur est redevable d'un complément de loyer exceptionnel qui sera versé au plus tard le 31 décembre 2018 sur présentation d'une facture au plus tard le 7 décembre 2018 (hors avis d'échéance) suivant l'achèvement des travaux définis à l'article 7.8 du bail et l'article 3 du présent avenant, d'un montant correspondant à la somme totale dépensée par le bailleur pour réaliser les travaux (le « surloyer »). Les parties conviennent d'ajouter un alinéa 3 à l'article 4.2 « Surloyer » du bail rédigé comme suit : « Il est précisé que : (i) le surloyer sera constitué du montant HT des travaux, TVA en sus, étant précisé que ce montant inclura les honoraires, frais et assurances liés aux travaux de sorte que l'opération soit financièrement neutre pour le bailleur ; (ii) le paiement du surloyer par le preneur lui confèrera la propriété des aménagements issus des travaux, en ce compris le mobilier. »

contribution annuelle de 2 132 € HT pendant neuf ans pour le financement de l'installation. Le bail et ses avenants ont été conclus entre la Société Bercy Crystal, l'Arcep et l'État, représenté par la direction régionale des finances publiques d'Ile-de-France.

Selon le décompte de la société BNP Paribas Real Estate<sup>141</sup>, gestionnaire mandaté par la SCI *Bercy Crystal*, l'ensemble des dépenses mises à la charge de l'Arcep s'est élevé à 713 426 € TTC pour le mobilier et à 1 768 185 € TTC pour les travaux. Comptabilisées comme charges comptables sur l'exercice 2018, ces dépenses n'ont donné lieu à aucune mise en concurrence, en dépit du dépassement des seuils réglementaires.

L'Arcep considère que ces dépenses n'avaient pas à faire l'objet d'une mise en concurrence. Elle souligne que le bail constitue un contrat mixte avec deux prestations indivisibles (location des locaux, d'une part, et réalisation des travaux d'aménagements intérieurs, y compris l'acquisition du mobilier, d'autre part). L'objet principal de ce contrat étant la prestation de location d'un immeuble existant, il entrerait dans les cas d'exclusion de publicité et de mise en concurrence formalisée prévus à l'article 14.2° de l'ordonnance 2015-899 du 23 juillet 2015, en vigueur à la date du déménagement. Par ailleurs, le mobilier actuel, propriété de l'Arcep, pourrait faire l'objet d'un inventaire actualisé et exhaustif, dans un objectif de transparence et de bonne gestion.

#### 2.3.3.2.2 Les frais de réception, un point d'attention

En augmentation au cours de la période avec un pic en 2017, les frais de réception de l'Arcep auraient, pour certaines dépenses, dû faire l'objet d'une mise en concurrence formalisée.

En février 2017, l'Arcep a commémoré ses vingt ans et organisé à la suite la tenue de la session plénière du BEREC à Paris, pour un montant global d'environ 300 k€. Ces deux manifestations n'ont donné à lieu à aucune publicité ni mise en concurrence. Si l'Arcep justifie l'absence de mise en concurrence pour la location de la salle<sup>142</sup>, celle-ci est plus contestable s'agissant du choix du traiteur pour les deux soirées, qui aurait dû faire l'objet d'un appel à concurrence par voie d'appel d'offres ouvert au vu des montants : 83 157 € TTC (22 février) et 92 466 € TTC (23 février), soit un total de 175 623 € TTC. Il en est de même pour le choix du traiteur de la cérémonie des vœux de l'Autorité pour l'année 2018. L'Arcep justifie ces opérations par l'imposition d'un traiteur dans le cadre de la location d'une salle.

Les opérations décrites ci-dessus relatives à l'année 2017 sont prescrites au titre du code des juridictions financières. Pour l'avenir, l'Arcep devra être plus vigilante au sujet des seuils de mise en concurrence de ses frais de réception. L'Autorité s'est engagée dans cette voie : à compter de fin 2019, un marché à procédure adaptée suivant l'article R2123-1 de la commande publique a été mis en place s'agissant des frais de réception et représentation. L'Arcep a également fait part à la Cour de son intérêt pour intégrer le prochain accord-cadre

<sup>141</sup> Facture n°0023389-188000073 de 2 270 220 €TTC du 11 décembre 2018 et facture n°0023389-18000074 de 211 392,54 €TTC du 11 décembre 2018.

<sup>142</sup> Cas d'exclusion de l'article 14 de l'ordonnance relative aux marchés publics (antérieure au nouveau code entré en vigueur le 1er avril 2019) applicable aux pouvoirs adjudicateurs, et notamment ceux prévus au point 14.2 qui traitent des marchés publics de services d'acquisition ou de location d'immeubles.

interministériel relatif aux prestations de traiteurs et plateaux repas de la Direction des achats de l'État.

## 2.4 Une régie de recettes adaptée au recouvrement de montants importants

Une régie de recettes<sup>143</sup>, créée par arrêté le 22 octobre 1997, est placée auprès de l'Arcep afin de recouvrer des taxes<sup>144</sup> et des redevances pour le compte de l'État, sur son budget général<sup>145146</sup>.

L'attribution par l'Arcep de ressources en numérotation (blocs de numéros, numéros courts, préfixes) à un opérateur donne lieu chaque année au paiement par ce dernier de taxes de numérotation. Celles-ci sont calculées au regard de la ressource attribuée, à laquelle est appliquée un coefficient précisé par arrêté<sup>147</sup>. À titre d'exemple, l'attribution d'un numéro court à quatre chiffres entraîne le paiement d'une taxe de 40 000 €. Une décision spécifique de l'Arcep établit le plan national de numérotation ainsi que ses règles de gestion<sup>148</sup>. 529 factures ont été émises par l'Arcep en 2021 (371 en moyenne sur la période)<sup>149</sup>, pour un produit annuel moyen de 26 M€.

**Tableau n° 20 : Taxes de numérotation – montants facturés sur la période 2018-2021 (en M€)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total des montants facturés	25,79	27,55	26,00	26,13	25,52	25,09	26,14
Nombre de factures émises	298	317	324	372	370	388	529

Source : Arcep

L'attribution par l'Arcep de ressources en fréquences entraîne par ailleurs le paiement de redevances annuelles. Celles-ci sont liées à la gestion des fréquences<sup>150</sup> et à leur mise à

<sup>143</sup> Le régisseur de recettes et son suppléant sont affectés à l'unité Finances de l'Arcep.

<sup>144</sup> La taxe administrative due au titre du VII de l'article 45 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986) par les opérateurs de communication électronique, qui représentait un produit encaissé par la régie de recettes et la DGFIP de 4,7 M€ en 2015, a été supprimée en 2016 (article 27 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour l'année 2016).

<sup>145</sup> Le compte d'affectation spéciale Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État a été supprimé au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

<sup>146</sup> Une partie des recettes issues des parts variables mobiles facturées aux opérateurs en métropole est affectée à la caisse nationale d'assurance vieillesse, au titre de l'article L241-3, 6° du code de la sécurité sociale.

<sup>147</sup> Arrêté du 6 août 2007 établissant la valeur du coefficient qui fixe l'assiette des taxes pour l'attribution de ressources de numérotation.

<sup>148</sup> Décision n°2018-0881 du 24 juillet 2018 modifiée par les décisions n° 2019-0954, n° 2021-0532 et n° 2022-1583.

<sup>149</sup> Les montants facturés sont calculés par la direction métier ; les factures et leurs annexes sont éditées en lien avec la régie de recettes.

<sup>150</sup> Décret n°2007-1531 du 24 octobre 2007 instituant une redevance destinée à couvrir les coûts exposés par l'État pour la gestion de fréquences radioélectriques.

disposition<sup>151</sup>. Le mode de calcul des redevances, précisé par arrêté concernant les redevances de mise à disposition<sup>152</sup>, varie en fonction des services (faisceaux hertziens, boucle locale radio, satellite). 2 285 factures ont été émises par l'Arcep en 2021 (2 391 en moyenne sur la période). Le produit annuel des redevances est important, avec un montant moyen de 833 M€ dont 736 M€ correspondant aux attributions de licences (bandes 700 MHz et 3,5 GHz) et 307 M€ hors attribution de licences.

**Tableau n° 21 : Redevances – montants facturés sur la période 2018-2021 (en M€)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Total des montants facturés</b>	275,49	1 672,94	1 001,69	1 016,28	314,46	767,56	782,24
<i>Dont attribution licences*</i>	0,00	1 399,49	699,74	699,74	0,00	440,61	440,61
<i>Hors attribution licences</i>	275,49	273,45	301,95	316,53	314,46	326,95	341,63
<b>Nombre de factures émises</b>	2 356	2 458	2 634	2 350	2 417	2 236	2 285

Source : Arcep. \*Note : Enchères : bande 700 MHz (privilégiée pour la 4<sup>e</sup> génération de réseaux mobiles) : 2016 (1<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> part), 2017 (3<sup>e</sup> part) et 2018 (4<sup>e</sup> part) ; bande 3,5 GHz (privilégiée pour la 5<sup>e</sup> génération de réseaux mobiles) : 2020 (1<sup>e</sup> part) et 2021 (2<sup>e</sup> part).

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le service comptable assignataire est la direction des créances spéciales du Trésor (DCST). Lorsque la régie de recettes de l'Arcep ne parvient pas à encaisser un produit pour lequel elle a émis un ordre de paiement, la créance est dite « cédée » à la DCST qui procède à son recouvrement. Le taux de recouvrement assuré par la régie de l'Arcep s'établit à 99 % pour les redevances et 94 % pour les taxes (respectivement 100 % et 98 % en tenant compte des recettes recouvrées à la fois par l'Arcep et la DCST). Au mois de décembre 2022, les recettes non recouvrées représentaient 4,1 M€ pour les exercices 2015 à 2021 (dont une moitié restant à recouvrer et l'autre moitié composée de créances admises en non-valeur)<sup>153</sup>.

À la suite de son audit réalisé en 2019 à la demande de la DCST, la direction régionale des finances publiques d'Île-de-France et de Paris (DRFiP) concluait que le fonctionnement de la régie de recettes était satisfaisant<sup>154</sup>, mais comportait deux points de fragilité. S'agissant de la sécurité juridique, l'arrêté de fonctionnement de la régie n'était pas actualisé au regard de plusieurs éléments (modes d'encaissement prévus, montant maximal de l'encaisse autorisé, destinataire des versements - la DCST - et montant du cautionnement du régisseur). S'agissant de l'organisation, la DRFiP relevait notamment que le régisseur « *procède à l'encaissement de recettes facturées pendant une période indéfinie, qui peut durer plusieurs mois, alors que les factures sont payables par les usagers 'dès réception' et que le principe de régie prolongée n'est pas prévu à l'arrêté de fonctionnement* ».

<sup>151</sup> Décret n° 2007-1532 du 24 octobre 2007 modifié.

<sup>152</sup> Arrêté du 24 octobre 2007 modifié.

<sup>153</sup> Les créances antérieures à 2015 font l'objet d'un apurement progressif. Le rapport du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel concernant l'exercice 2021 indiquait qu'au 31 décembre 2021 les créances non recouvrées antérieures à 2015 s'élevaient à 1,9 M€ contre 3,1 M€ un an plus tôt et 3,6 M€ deux ans plus tôt, ceci principalement en raison de l'admission en non-valeur de ces créances.

<sup>154</sup> La DRFiP notait en particulier que la comptabilité de la régie était correctement tenue (les tests réalisés ne révélant pas d'irrégularité), qu'un dispositif de contrôle interne formalisé sécurisait la chaîne d'encaissement, que le traitement des recettes indues était correctement tracé et que les versements de recettes à la DCST étaient sécurisés par la procédure de virement de gros montant.

La DRFiP formulait dans ce cadre six recommandations, parmi lesquelles figuraient la nécessité d'actualiser l'arrêté de fonctionnement de la régie, de prévoir le principe de régie prolongée et de rédiger des fiches de procédures visant à sécuriser la chaîne de la recette en documentant les tâches réalisées (notamment, l'arrêté comptable réalisé mensuellement).

Ces recommandations ont été mises en œuvre, dans des délais plus longs que prévu. Afin que les statuts de la régie soient conformes à son fonctionnement, l'Arcep a, conjointement avec les services de l'État concernés, élaboré un nouveau texte de fonctionnement. Après la décision de la présidente valant création de la nouvelle régie (6 décembre 2022) et nomination du régisseur (11 janvier 2023), la décision portant création de la nouvelle régie et l'abrogation concomitante de l'arrêté du 22 octobre 1997 portant création de l'ancienne régie ont été publiés le 29 avril 2023.

### **CONCLUSION INTERMEDIAIRE**

*La gouvernance de l'Arcep est assurée par son collège, organe indépendant dont le fonctionnement et les modalités de prise de décision sont conformes aux exigences déontologiques. Le collège s'appuie sur les services de l'Autorité, qui ont été réorganisés quatre fois entre 2015 et 2022. La dernière revue stratégique des missions date de 2016 ; il conviendrait de l'actualiser pour mettre à jour la feuille de route de l'Autorité.*

*L'effectif de l'Arcep, qui a peu varié sur la période, est caractérisé par un statut majoritairement contractuel, des compétences très techniques, des rémunérations maîtrisées et une importante mobilité. L'Arcep conçoit actuellement une stratégie de GPEEC afin de faire face au déficit de recrutement pour certaines compétences. Inhérents au secteur, les risques déontologiques liés aux nombreuses mobilités externes des agents sont encadrés par l'Autorité, via des procédures conformes aux règles en vigueur. La formalisation des échanges avec la HATVP permettrait de sécuriser davantage les parcours et de disposer d'une doctrine à jour sur les mobilités externes.*

*Les ressources comme les dépenses de l'Arcep sont stables sur la période 2015-2021. Les crédits ouverts au titre de l'action 13 du programme 134 de la mission Economie s'élèvent à 23,2 M€ (CP) par exercice en moyenne, avec une augmentation ponctuelle en 2018 liée aux frais de déménagement. La masse salariale (16 M€ en 2021) représente deux tiers des dépenses de l'Autorité. Les dépenses de fonctionnement sont caractérisées par une progression des montants alloués aux systèmes d'information et aux achats d'études et d'expertise. Cette hausse est compensée par la diminution des dépenses de location immobilière depuis le déménagement intervenu en 2018.*

*En progression en nombre comme en montants, les marchés formalisés passés par l'Arcep apparaissent conformes aux obligations en matière de commande publique, dans les limites des vérifications effectuées par la Cour. La Cour s'est toutefois interrogée sur l'absence de procédure de mise en concurrence formalisée pour les dépenses mobilières afférentes au déménagement, et pour un petit nombre de dépenses de réception identifiées en 2017.*

*La régie de recettes de l'Arcep est chargée de recouvrer les taxes et redevances liées à l'attribution des ressources en numérotation et en fréquences. Son fonctionnement est adapté à la facturation de montants importants (808,4 M€ en 2021), a fortiori depuis la mise en œuvre des recommandations formulées par un audit de la DRFiP en 2019.*

## **ANNEXES**

Annexe n° 1.	Terminologie issue de l'article L. 32 du CPCE (extraits) .....	89
Annexe n° 2.	Outils de suivi et de régulation par la donnée de l'Arcep .....	91

## Annexe n° 1. Terminologie issue de l'article L. 32 du CPCE (extraits)

Communications électroniques : On entend par communications électroniques les émissions, transmissions ou réceptions de signes, de signaux, d'écrits, d'images ou de sons, par câble, par la voie hertzienne, par moyen optique ou par d'autres moyens électromagnétiques.

Réseau de communications électroniques : On entend par réseau de communications électroniques toute installation ou tout ensemble d'installations de transport ou de diffusion ainsi que, le cas échéant, les autres moyens assurant l'acheminement de communications électroniques, notamment ceux de commutation et de routage. Sont notamment considérés comme des réseaux de communications électroniques : les réseaux satellitaires, les réseaux terrestres, les systèmes utilisant le réseau électrique pour autant qu'ils servent à l'acheminement de communications électroniques et les réseaux assurant la diffusion ou utilisés pour la distribution de services de communication audiovisuelle.

Réseau de communications électroniques à très haut débit : On entend par réseau de communications électroniques à très haut débit, un réseau de communications électroniques pouvant fournir des services d'accès à une vitesse supérieure ou égale à 30 Mbit/ s.

Réseau ouvert au public : On entend par réseau ouvert au public tout réseau de communications électroniques établi ou utilisé pour la fourniture au public de services de communications électroniques ou de services de communication au public par voie électronique.

Boucle locale : On entend par boucle locale l'installation qui relie le point de terminaison du réseau dans les locaux de l'abonné au répartiteur principal ou à toute autre installation équivalente d'un réseau de communications électroniques fixe ouvert au public.

Services de communications électroniques : On entend par services de communications électroniques, les services fournis via des réseaux de communications électroniques qui comprennent au moins l'un des types de services suivants :

- un service d'accès à Internet ;
- un service de communications interpersonnelles ;
- un service consistant entièrement ou principalement en la transmission de signaux tels que les services de transmission utilisés pour la fourniture de services de machine à machine et pour la radiodiffusion.

Ne sont pas visés les services consistant à fournir des contenus transmis à l'aide de réseaux et de services de communications électroniques ou à exercer une responsabilité éditoriale sur ces contenus.

Interconnexion : On entend par interconnexion la liaison physique et logique des réseaux ouverts au public exploités par le même opérateur ou un opérateur différent, afin de permettre aux utilisateurs d'un opérateur de communiquer avec les utilisateurs du même opérateur ou d'un autre, ou bien d'accéder aux services fournis par un autre opérateur. Les services peuvent être fournis par les parties concernées ou par d'autres parties qui ont accès au réseau. L'interconnexion constitue un type particulier d'accès mis en œuvre entre opérateurs de réseaux ouverts au public.

Opérateur : On entend par opérateur toute personne physique ou morale exploitant un réseau de communications électroniques ouvert au public ou fournissant au public un service de communications électroniques.

Utilisateur final : On entend par utilisateur final, un utilisateur qui ne fournit pas de réseaux de communications électroniques publics ou de services de communications électroniques accessibles au public.

Itinérance locale : On entend par prestation d'itinérance locale celle qui est fournie par un opérateur de radiocommunications mobiles à un autre opérateur de radiocommunications mobiles en vue de permettre, sur une zone qui n'est couverte, à l'origine, par aucun opérateur de radiocommunications mobiles, l'accueil, sur le réseau du premier, des clients du second.

Fournisseur de services de communication au public en ligne : On entend par fournisseur de services de communication au public en ligne toute personne assurant la mise à disposition de contenus, services ou applications relevant de la communication au public en ligne, au sens du [IV de l'article 1er de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004](#) pour la confiance dans l'économie numérique. Sont notamment considérées comme des fournisseurs de services de communication au public en ligne les personnes qui éditent un service de communication au public en ligne, mentionnées au deuxième alinéa du II de l'article 6 de la même loi, ou celles qui assurent le stockage de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature mentionnées au 2 du I du même article 6.

Utilisation partagée du spectre radioélectrique : On entend par utilisation partagée du spectre radioélectrique, l'accès par deux utilisateurs ou plus aux mêmes bandes du spectre radioélectrique dans le cadre d'un dispositif de partage défini.

Ressources de numérotation : On entend par ressources de numérotation les préfixes, numéros, blocs de numéros et codes utilisés pour l'acheminement des communications électroniques du plan national ou international de numérotation téléphonique qui ne relèvent pas du système de l'adressage de l'internet.

Annexe n° 2. Outils de suivi et de régulation par la donnée de l'Arcep

	<i>Domaine de régulation</i>	<i>Statut obligatoire ou non et base légale</i>	<i>Objet du contrôle</i>	<i>Donnée qualitative /quantitative</i>	<i>Mode de collecte de données</i>	<i>Fréquence de la collecte</i>	<i>Mode de publication de la donnée</i>
<b>Outil de suivi des obligations</b>							
<i>Tableau de bord du Service universel de la Poste</i>	Postes	Article R. 1-1-8 du CPCE	Qualité de service	Quantitative	Publication par La Poste sur son site internet	Données annuelles	Sur le site internet de La Poste
<i>Page de suivi du New Deal mobile</i>	Mobile	Obligatoire	Etat des déploiements	Quantitative	Déclaratif	Trimestrielle	Sur le site de l'Arcep
<i>Indicateurs d'accessibilité</i>	Fixe Mobile	Obligatoire : Article 105 de la Loi n° 2016-1321 pour une République numérique Article L. 33-1, I, p) du CPCE	Offre de services de communications électroniques accessible aux personnes sourdes, malentendantes, sourd aveugles et aphasiques permettant d'émettre et de recevoir des appels téléphoniques	Quantitative	Déclaratif	Trimestrielle	Sur le site de l'Arcep

Observatoires							
<i>Observatoire du marché du haut et du très haut débit</i>	Fixe	Obligatoire : Décision n° 2022-0617 Décision n° 2018-0170 Décision n° 2018-0169 Décisions n° 2020-1445 à 2020-1448	État des déploiements, abonnements d'accès à internet fixe	Quantitative	Déclaratif	Trimestrielle	Observatoire, <i>open data</i> Sur le site de l'Arcep
<i>Observatoire de la satisfaction client</i>	Fixe et Mobile	Non obligatoire	Satisfaction des utilisateurs vis-à-vis de leur opérateur télécom	Quantitative	Sondage	Annuelle	Sur le site de l'Arcep
<i>Observatoire du marché des communications électroniques</i>	Fixe et Mobile	Obligatoire Décision n°2022-0617	Revenus et volume d'activité des opérateurs	Quantitative	Déclaratif	Trimestrielle et Annuelle	Sur le site de l'Arcep
Outils de régulation par la donnée							
<i>J'alerte l'ARCEP</i>	Transversal (tous les domaines)	Non obligatoire	Suivi de tous les dysfonctionnements rencontrés et mécontentements des utilisateurs	Quantitative et qualitative	Signalements d'utilisateurs sur la plateforme « J'alerte l'Arcep » ou transmis à l'Autorité par courrier, mails et téléphone	N/A	L'Arcep publie tous les ans un bilan de sa plateforme. Les données issues de la plateforme sont confrontées tous les ans à un sondage de satisfaction représentatif de la population réalisé par un prestataire (résultats publiés de manière concomitante avec le bilan de la plateforme).

<i>Mon réseau mobile</i>	Mobile	Obligatoire : Décision n° 2016-1678	Qualité de service, couverture	Quantitative	Déclaratif, enquêtes de qualité de service menées par l'Arcep et par des acteurs tiers, <i>crowdsourcing</i>	Trimestrielle	Site cartographique, <i>open data</i> , documents départementaux ad hoc, tableau de bord interactif, communication grand public (communiqués, articles, pages web) <a href="https://monreseau-mobile.arcep.fr/">https://monreseau-mobile.arcep.fr/</a>
<i>Carte fibre</i>	Fixe	Obligatoire : Décision n° 2018-0170	État des déploiements fibre, cadre réglementaire	Quantitative	Déclaratif et partage de fichiers de travail (IPE)	Trimestrielle	Site cartographique, <i>open data</i> , communication grand public (communiqués, articles, pages web) <a href="https://cartefibre.arcep.fr/">https://cartefibre.arcep.fr/</a>
<i>Ma connexion internet</i>	Fixe	Obligatoire : Décision n° 2018-0169	Eligibilité aux technologies fixes	Quantitative	Déclaratif	Trimestrielle	Site cartographique, <i>open data</i> , tableau de bord interactif, communication grand public (communiqués, articles, pages web) <a href="https://maconnexioninternet.arcep.fr/">https://maconnexioninternet.arcep.fr/</a>
<i>WEHE</i>	Neutralité du net	Non obligatoire	Bridage ou priorisation de flux / Blocages de port	Quantitative et qualitative (si alerte via J'alerte l'Arcep)	Alerte par l'utilisateur via la plateforme J'alerte l'Arcep intégrée dans l'application		Publication des données annuelles et agrégées via le rapport sur l'état d'internet en France  Publication des données brutes sur le site dédié <a href="https://wehe.meddle.mobi/StatsFrance.html">https://wehe.meddle.mobi/StatsFrance.html</a>

Source : Arcep

