

Avis n° 2019-0691
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 10 mai 2019
sur le projet d'arrêté fixant la deuxième liste des zones à couvrir par les
opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée
pour l'année 2019

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après « l'Autorité »),

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE »), et notamment ses articles L. 32-1, L. 36-5, L. 36-7 et L. 42 et suivants ;

Vu l'arrêté du 18 juillet 2001 modifié autorisant la société Orange France à établir et exploiter un réseau radioélectrique de troisième génération ouvert au public et à fournir le service téléphonique au public ;

Vu l'arrêté du 18 juillet 2001 modifié autorisant la Société française du radiotéléphone à établir et exploiter un réseau radioélectrique de troisième génération ouvert au public et à fournir le service téléphonique au public ;

Vu l'arrêté du 3 décembre 2002 modifié autorisant la société Bouygues Telecom à établir et exploiter un réseau radioélectrique de troisième génération ouvert au public et à fournir le service téléphonique au public ;

Vu les décisions n° 2001-0648 et n° 2006-0239 de l'Arcep autorisant la société Orange à utiliser des fréquences dans les bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz telles que modifiées en dernier lieu par la décision n° 2018-0682 du 3 juillet 2018 ;

Vu les décisions n° 2001-0647 et n° 2006-0140 de l'Arcep autorisant la société SFR à utiliser des fréquences dans les bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz telles que modifiées en dernier lieu par la décision n° 2018-0683 du 3 juillet 2018 ;

Vu les décisions n° 2003-0200 et n° 2009-0838 de l'Arcep autorisant la société Bouygues Telecom à utiliser des fréquences dans les bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz telles que modifiées en dernier lieu par la décision n° 2018-0680 du 3 juillet 2018 ;

Vu les décisions n° 2010-0043 et n° 2014-1542 de l'Arcep autorisant la société Free Mobile à utiliser des fréquences dans les bandes 900 MHz 1800 MHz et 2,1 GHz telles que modifiées en dernier lieu par la décision n° 2018-0681 du 3 juillet 2018 ;

Vu l'arrêté du 21 mars 2019 définissant la première liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour 2019, publiée au Journal officiel de la République française du 22 mars 2019 ;

Vu le courrier en date du 2 avril 2019 par lequel le Directeur général des entreprises a saisi l'Autorité, pour avis, sur un projet d'arrêté fixant la deuxième liste des zones devant être couvertes par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2019;

Vu la consultation publique de la Direction générale des entreprises relative au projet d'arrêté définissant la deuxième liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2019 menée du 22 mars au 19 avril 2019 ;

Après en avoir délibéré le 10 mai 2019,

L'article L. 36-5 du CPCE prévoit que l'Autorité est consultée sur les projets de loi, de décret ou de règlement relatifs au secteur des communications électroniques et participe à leur mise en œuvre.

Par un courrier en date du 2 avril 2019, le Directeur général des entreprises a sollicité l'avis de l'Autorité sur un projet d'arrêté fixant la deuxième liste des zones à couvrir par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2019.

1. Contexte de la saisine

Dans le cadre du « *New Deal* mobile » intervenu en janvier 2018, les opérateurs ont pris des engagements qui ont été retranscrits, à leur demande, dans les autorisations d'utilisation de fréquences dans les bandes 900 MHz, 1 800 MHz et 2,1 GHz actuelles de Bouygues Telecom, Free Mobile, Orange et SFR, en tant qu'obligations ; ces obligations figurent également en substance dans les autorisations d'utilisation de fréquences délivrées en 2018 à la suite de la procédure d'attribution des fréquences des bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz.

Parmi ces nouvelles obligations, le dispositif dit de « couverture ciblée » permet en particulier d'améliorer de manière localisée la couverture de zones dans lesquelles un besoin d'aménagement numérique du territoire est identifié.

Dans ce cadre, le ministre chargé des communications électroniques identifiera, à terme, jusqu'à 5 000 nouvelles zones à couvrir par opérateur participant. Sur chaque zone pour laquelle il a été désigné, l'opérateur participant a l'obligation de fournir des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit, grâce à l'installation d'un nouveau site.

Pour l'année 2018, le ministre chargé des communications électroniques a arrêté 600 zones à couvrir conjointement par les quatre opérateurs.

Pour l'année 2019, le ministre arrête jusqu'à 700 zones par opérateur. L'arrêté du 21 mars 2019 a déjà identifié 206 zones à couvrir conjointement par les opérateurs ainsi qu'une zone à couvrir par Bouygues Telecom et SFR.

Le projet d'arrêté dont l'Arcep est saisie pour avis établit la deuxième liste des zones à couvrir par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2019.

2. Observations de l'Arcep

Identification des zones géographiques à couvrir

L'Autorité note que le projet d'arrêté, objet du présent avis, identifie au total 370 nouvelles zones à couvrir au titre de l'année 2019. Parmi celles-ci :

- 334 zones sont à couvrir par Bouygues Telecom ;
- 358 zones sont à couvrir par Free Mobile ;
- 356 zones sont à couvrir par Orange ;
- 333 zones sont à couvrir par SFR.

En conséquence, l'Autorité relève que, au titre de 2019, et compte-tenu des zones déjà identifiées par l'arrêté en date du 21 mars 2019, le ministre chargé des communications électroniques est en mesure d'arrêter le nombre de zones complémentaires suivantes par opérateur :

- 159 pour Bouygues Telecom ;
- 136 pour Free Mobile ;
- 138 pour Orange ;
- 160 pour SFR.

Par ailleurs, l'Autorité note que, parmi les zones identifiées par le projet d'arrêté, certaines sont à couvrir conjointement par seulement trois opérateurs voire moins, là où seule une telle zone avait été identifiée dans l'arrêté précédent. Plus spécifiquement :

- 318 zones sont à couvrir conjointement par les quatre opérateurs,
- 14 zones sont à couvrir conjointement par trois opérateurs,
- 29 zones sont à couvrir conjointement par deux opérateurs,
- 9 zones sont à couvrir par un seul opérateur.

L'Arcep rappelle que, pour 361 zones à couvrir conjointement par deux opérateurs ou plus, les opérateurs concernés par une même zone sont tenus de mettre en œuvre conjointement *a minima* un partage des éléments passifs d'infrastructures. De plus pour les 318 zones concernant les quatre opérateurs, lorsqu'à la date de publication de l'arrêté, aucun des opérateurs n'y fournit de service de radiotéléphonie mobile à un niveau de « bonne couverture »¹, les opérateurs sont tenus de mettre en œuvre conjointement une mutualisation de réseaux dans les conditions fixées par leurs autorisations d'utilisation de fréquences.

Analyse des zones à couvrir

L'Autorité souligne les trois sujets suivants relatifs aux zones à couvrir dans le cadre du dispositif de couverture ciblée :

1. Objectif de couverture des zones par les quatre opérateurs

L'Autorité rappelle que, aux termes des autorisations d'utilisation de fréquences des opérateurs, pour chaque zone du dispositif de couverture ciblée « *l'objectif est d'y apporter la couverture de tous les opérateurs* ». Or elle constate qu'au moins deux zones sont dans le cas où tous les opérateurs n'apportant pas de bonne couverture voix/SMS ou de très haut débit mobile ne sont pas désignés pour couvrir la zone (2019_02_01-1 et 2019_02_56-3).

L'Arcep souligne qu'une situation qui aboutirait à terme à une couverture partielle, au sens où les quatre opérateurs ne seraient pas présents sur une zone, n'apparaît pas efficace en termes de partage de réseaux.

Elle précise en particulier qu'une correction *a posteriori* qui consisterait à désigner dans un second temps les opérateurs ne couvrant pas une zone pourrait conduire à dupliquer les sites là où un partage de réseau aurait pu être mis en place initialement. Quant à l'absence de correction, elle conduirait en l'absence de couverture des quatre opérateurs à créer durablement une zone grise à cet endroit.

Les opérateurs, sollicités sur cette question, ont indiqué à l'Autorité qu'ils souhaitent proposer des modifications au projet d'arrêté visant à leur permettre de couvrir certaines zones pour lesquelles ils n'avaient pas initialement été désignés (Free et SFR ont demandé à être désignés sur la zone 2019_02_56-3 ; Free a demandé à être désigné sur la zone 2019_02_01-1), et d'y mettre en œuvre un partage de réseaux.

L'Autorité invite le ministre à éclairer les collectivités territoriales sur les conséquences liées à leur choix de ne pas faire venir tous les opérateurs sur ces sites - et notamment sur le fait que ces zones resteront durablement des zones grises - et à leur demander confirmation de tels choix.

2. Optimisation du nombre de sites et de leur emplacement entre les différents arrêtés

L'Autorité observe que certaines zones identifiées par le projet d'arrêté recouvrent des zones déjà identifiées dans le cadre de précédents arrêtés ; c'est par exemple le cas pour la zone 2019_02_73-4, qui recouvre partiellement la zone 2019_01_38-2 issue de l'arrêté du 21 mars 2019. Une telle

¹ Au sens de la décision n°2016-1678 de l'Arcep du 6 décembre 2016

situation peut conduire à une multiplication des sites construits par les opérateurs pour couvrir une zone donnée. L'Autorité s'interroge sur les raisons de cette situation et n'a pas, à ce jour, été destinataire d'éléments d'explication concernant de telles situations. Dans un objectif d'utilisation efficace des 5 000 sites du dispositif de couverture ciblée, l'Arcep invite le Gouvernement à examiner de telles situations et à demander la confirmation aux collectivités territoriales concernées de leur volonté d'inclure des zones du projet d'arrêté qui recouvrent partiellement des zones identifiées dans le cadre des précédents arrêtés, ou de corriger ces situations le cas échéant.

Autres observations

Concernant les délais de mise en œuvre et le suivi des déploiements par l'Arcep, l'Autorité rappelle que les observations qu'elle a formulées dans ses précédents avis² restent pertinentes :

- Les opérateurs auront, au plus, 24 mois après la date de publication de l'arrêté pour assurer la couverture des zones identifiées au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2019. Ce délai est différent dans le cas d'une mise à disposition d'un emplacement raccordé au réseau électrique et permettant l'installation d'une station de base pouvant couvrir la zone identifiée par une collectivité ou un groupement de collectivités ;
- Afin que l'Autorité soit en mesure d'assurer le suivi des déploiements des sites concernés, il apparaît nécessaire que les opérateurs désignés fournissent, conjointement avec les autres opérateurs participant au dispositif, toute information permettant ce suivi et ce sur une base trimestrielle, conformément à un format défini par l'Autorité.

Par ailleurs, elle souligne à nouveau qu'il est indispensable que les opérateurs transmettent, conformément aux dispositions de leurs autorisations, aux collectivités territoriales et au ministre chargé des communications électroniques les cartes de couverture prévisionnelles des sites permettant de couvrir les zones identifiées par arrêté, dès que leur emplacement exact est connu. Cela répond à un besoin de visibilité des élus locaux et des acteurs chargés de proposer de nouvelles zones à couvrir.

Enfin, l'Autorité s'étonne du fait qu'un grand nombre des points d'intérêt identifiés par le projet d'arrêté est situé dans des zones déjà couvertes par les opérateurs qui sont désignés pour couvrir ces points d'intérêt³. L'Autorité comprend qu'il s'agit de zones pour lesquelles l'objectif est d'améliorer la qualité de service des opérateurs concernés ; elle s'interroge sur la possibilité que cela découle de la volonté de certains opérateurs d'améliorer leur qualité de service en zones peu denses *via* la mise en œuvre du *New Deal*. Il pourrait être pertinent à l'avenir que l'effet recherché sur ces zones soit documenté en vue d'une mise en œuvre efficace du dispositif de couverture ciblée.

Conclusion

L'Arcep émet un avis favorable sur la deuxième liste des zones à couvrir par les opérateurs mobiles au titre de leur obligation de participation au dispositif de couverture ciblée pour l'année 2019

² Avis n° 2018-0630 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 31 mai 2018 sur le projet d'arrêté définissant la liste des zones à couvrir par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2018

Avis n° 2018-1524 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 5 décembre 2018 sur le projet d'arrêté définissant la liste complémentaire des zones à couvrir par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2018

Avis n° 2019-0374 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 14 mars 2019 sur le projet d'arrêté fixant la première liste des zones à couvrir par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2019

³ Les analyses de l'Autorité s'appuient sur les cartes de couverture 2G de Bouygues Telecom, Orange et SFR, et les cartes de couverture 4G des quatre opérateurs, établies au 31 décembre 2018.

prévue par leurs autorisations d'utilisation de fréquences actuelles dans les bandes 900 MHz, 1 800 MHz et 2,1 GHz, sous réserve :

- d'éclairer les collectivités territoriales sur les conséquences liées à la création de « zones grises » en raison de leur choix de ne pas faire venir tous les opérateurs sur ces sites - et notamment sur le fait que ces zones resteront durablement des zones grises - et de solliciter de leur part confirmation de tels choix ;
- de faire confirmer par les collectivités locales concernées la volonté d'inclure des zones du projet d'arrêté qui recouvrent partiellement des zones identifiées dans le cadre des précédents arrêtés, ou d'une correction de ces situations le cas échéant.

Le présent avis sera transmis au directeur général des entreprises du ministère de l'économie et des finances et publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 10 mai 2019

Le Président

Sébastien SORIANO