

Avis n° 2020-0129
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 30 janvier 2020
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 2020

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

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, publié au Journal officiel de la République française du 22 mars 2019 ;

Vu l'arrêté du 23 décembre 2019 définissant la quatrième liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour 2019, publié au Journal officiel de la République française du 28 décembre 2019 ;

Vu l'arrêté du 23 décembre 2019 définissant la première liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif d'extension de la couverture en « 4G fixe », publié au Journal officiel de la République française du 28 décembre 2019 ;

Vu la consultation publique de la Direction générale des entreprises relative aux projets d'arrêtés définissant la quatrième et la première liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée respectivement pour l'année 2019 et 2020, menée du 6 au 22 novembre 2019 ;

Vu le courrier en date du 14 janvier 2020 par lequel le Directeur général des entreprises a saisi l'Autorité, pour avis, sur un projet d'arrêté fixant la première liste de zones devant être couvertes par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2020 ;

Après en avoir délibéré le 30 janvier 2020,

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 14 janvier 2020, le Directeur général des entreprises a sollicité l'avis de l'Autorité sur un 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 2020.

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 les années 2018 et 2019 le ministre chargé des communications électroniques a adopté 5 arrêtés fixant les listes des zones à couvrir au titre du dispositif de couverture ciblée. Pour l'année 2020, le ministre arrête jusqu'à 800 zones par opérateur.

Le projet d'arrêté dont l'Arcep est saisie pour avis établit la première liste des zones à couvrir par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2020.

2 Observations de l'Arcep

2.1 Analyse des zones à couvrir

Au préalable, l'Arcep rappelle que le dispositif de couverture ciblée complète les obligations de couverture générales des opérateurs et vise à améliorer la couverture mobile sur des zones dans lesquelles un besoin aura été précisément identifié par les collectivités territoriales. Ainsi, il appartient bien aux collectivités territoriales, dans le respect du cadre mis en place par le gouvernement, d'identifier les zones à couvrir ainsi que de désigner les opérateurs concernés.

L'Autorité souligne les trois sujets suivants relatifs aux zones à couvrir dans le cadre du dispositif de couverture ciblée telles qu'elles figurent dans le projet d'arrêté.

2.1.1 Objectif de couverture par les quatre opérateurs et partage de réseau

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* ».

De plus, pour les 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. Pour les 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.

a) Prise en compte de l'objectif de couverture par les quatre opérateurs

Dans certaines zones, le projet d'arrêté ne désigne que certains opérateurs et n'a pas pour effet de conduire à la couverture des quatre opérateurs (cf. Annexe recensant les souhaits de modification de la part des opérateurs).

A ce sujet, l'Arcep rappelle que les observations qu'elle a formulées dans ses précédents avis² sur les conséquences liées au choix de ne pas désigner les quatre opérateurs pour couvrir une zone restent pertinentes. Une telle situation aboutirait à une couverture partielle (couverture des seuls clients de certains opérateurs sur une zone donnée) ou, à terme, pourrait conduire à une multiplication des sites ou des antennes des différents opérateurs (générant ainsi des surcoûts) qui n'apparaît pas efficace en termes de partage de réseaux.

Comme cela a déjà été formulé dans les précédents avis de l'Arcep, il paraît souhaitable, pour de telles situations, de demander la confirmation auprès des collectivités territoriales concernées de leur choix de désigner ou non des opérateurs pour couvrir ces zones du dispositif de couverture ciblée reste pertinente. En effet, il est essentiel que les collectivités territoriales soient éclairées sur les conséquences de leur choix visant à ne pas désigner les quatre opérateurs pour couvrir une zone - et notamment sur le fait que de telles zones pourraient rester durablement des zones grises.

b) Zones concernées par deux arrêtés distincts

Certaines zones apparaissent dans deux arrêtés distincts, avec des opérateurs différents pour chacun d'entre eux.

Dès lors que deux arrêtés sont publiés à des dates rapprochées (quelques mois d'écart) portant sur des mêmes zones, l'Arcep considère que les opérateurs désignés pour couvrir ces zones devraient mettre en œuvre, conjointement, les dispositions relatives au partage de réseau, en vue d'une mise en œuvre efficace des déploiements du dispositif de couverture ciblée.

Pour autant, afin d'éviter la complexité liée à une telle situation, il serait souhaitable que les opérateurs concernés par une même zone soient tous désignés de manière concomitante.

Dans le même esprit, il serait souhaitable que le gouvernement publie dans les plus brefs délais le premier arrêté fixant la liste des zones à couvrir au titre de 2020, dès lors qu'il contient des zones figurant aussi dans le dernier arrêté de 2019.

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

² Avis n° 2019-0691 de l'Arcep 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

Avis n° 2019-1330 de l'Arcep en date du 12 septembre 2019 sur le projet d'arrêté fixant la troisième liste des zones à couvrir par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2019, dont notamment : « Ainsi, concernant les demandes de « rajout », l'Arcep rappelle que les observations qu'elle a formulées dans son précédent avis sur les conséquences liées au choix de ne pas désigner les quatre opérateurs pour couvrir une zone restent pertinentes. En effet, une telle situation aboutirait à une couverture partielle (couverture des seuls clients de certains opérateurs sur une zone donnée) ou, à terme, pourrait conduire à une multiplication des sites ou des antennes des différents opérateurs (générant ainsi des surcoûts) qui n'apparaît pas efficace en termes de partage de réseaux. »

« L'Autorité avait également souligné dans son précédent avis 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. »

Avis n° 2019-1863 de l'Arcep en date du 17 décembre 2019 sur le projet d'arrêté fixant la quatrième liste des zones à couvrir par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2019

2.1.2 Articulation entre le projet d'arrêté, objet du présent avis, et des précédents arrêtés relatifs au dispositif de couverture ciblée

Deux zones sont identifiées de manière strictement identique par le projet d'arrêté objet du présent avis et par un arrêté précédent :

- La zone 2020_01_30-2 dans le Gard est redondante par rapport à la zone 2019_2_30-5 identifiée par l'arrêté du 21 mars 2019. L'ensemble des opérateurs sont à chaque fois désignés sur cette zone.
- La zone 2020_01_46-1 dans le Lot est redondante par rapport à la zone 2019_04_46-1 identifiée par l'arrêté du 23 décembre 2019. Là encore, l'ensemble des opérateurs sont à chaque fois désignés sur cette zone.

Il apparaît souhaitable de s'assurer de l'absence de redondances entre les zones du projet d'arrêté et celles d'arrêtés précédents, et le cas échéant, d'en tirer les conséquences.

2.1.3 Articulation entre le projet d'arrêté, objet du présent avis, et l'arrêté définissant la première liste des zones à couvrir par Orange et SFR au titre du dispositif d'extension de la couverture en « 4G fixe » en attente de publication

Au moins 4 zones (2020_01_63-2, 2020_01_35-3, 2020_01_37-4 et 2020_01_79-1) prévues par le projet d'arrêté soumis à l'avis de l'Arcep sont situées à proximité immédiate d'une zone de l'arrêté « 4G fixe ».

Elle rappelle les observations qu'elle a formulées dans son précédent avis³ sur le sujet et invite de nouveau le gouvernement à s'assurer de la bonne articulation entre ces dispositifs pour éviter la superposition des obligations. Dans un souci d'utilisation optimale des dotations du dispositif de couverture ciblée et du dispositif d'extension « 4G fixe », il apparaît en effet souhaitable que ces zones soient traitées, en concertation avec les collectivités territoriales concernées, par exemple :

- soit en ne désignant pas dans le projet d'arrêté objet du présent avis l'opérateur devant installer un site au titre du dispositif d'extension « 4G fixe » sur ces zones,
- soit en retirant ces zones du projet d'arrêté.

2.2 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 avis⁴ restent pertinentes.

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

³ Avis n° 2019-1341 de l'Arcep du 25 octobre 2019 sur deux projets d'arrêtés relatifs à la « 4G fixe » : « L'Autorité avait souligné que les déploiements qui découleront de l'arrêté « 4G fixe » devront permettre de fournir un tel service à des locaux supplémentaires, et considéré que « ne seront pas couverts par la notion de « locaux supplémentaires » des locaux qui [...] seront couverts par le réseau mobile à très haut débit de l'opérateur concerné en application de ses autres obligations, dont notamment les obligations [...] de participation au dispositif de couverture ciblée. »

⁴ Avis n° 2018-0630 et n° 2018-1524 de l'Arcep sur les projets d'arrêtés définissant les listes des zones à couvrir par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2018 et avis n° 2019-0374, n° 2019-0691, n° 2019-1330 et n° 2019-1863 de l'Arcep sur les projets d'arrêtés fixant la première, la deuxième, la troisième et la quatrième liste des zones à couvrir par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2019.

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.

3 Conclusion

L'Arcep émet un avis favorable sur le projet d'arrêté établissant la première liste des zones à couvrir par les opérateurs mobiles au titre de leur obligation de participation au dispositif de couverture ciblée pour l'année 2020, prévue par leurs autorisations d'utilisation de fréquences actuelles dans les bandes 900 MHz, 1 800 MHz et 2,1 GHz, sous réserve de :

- S'assurer de l'absence de redondances avec les zones ayant déjà été identifiées au titre d'un précédent arrêté du dispositif de couverture ciblée, et le cas échéant d'en tirer les conséquences ;
- Traiter les zones redondantes avec l'arrêté « extension 4G fixe ».

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 30 janvier 2020

Le Président

Sébastien SORIANO

Annexe : liste des modifications souhaitées par les opérateurs

En réponse à une sollicitation de l'Arcep, les opérateurs ont proposé des modifications sur le projet d'arrêté mis en consultation publique par le gouvernement.

Sont présentées ci-dessous, les modifications qui s'appliquent au projet d'arrêté sur lequel l'Arcep a été saisie le 14 janvier 2020 :

Arrêté	Département	Identifiant de site	Opérateurs désignés	Numéro de zone	Opérateur demandeur	Nature de la demande
2020_1	5	2019_LOT3_ZN_05_008_S1	BOUYGUES TELECOM/FREE MOBILE/ORANGE/SFR	2020_01_05-7	ORANGE	Retrait
2020_1	15	2019_LOT2_ZN_15_011_S1	BOUYGUES TELECOM/FREE MOBILE/ORANGE/SFR	2020_01_15-2	BOUYGUES TELECOM	Retrait
2020_1	21		BOUYGUES TELECOM/FREE MOBILE/ORANGE/SFR	2020_01_21-3	FREE MOBILE	Retrait
2020_1	28	2019_LOT2_ZN_28_006_S1	BOUYGUES TELECOM/FREE MOBILE/ORANGE/SFR	2020_01_28-1	SFR	Retrait
2020_1	32	2019_LOT3_ZN_32_004_S1	BOUYGUES TELECOM/FREE MOBILE/ORANGE/SFR	2020_01_32-4	SFR/BOUYGUES TELECOM	Retrait
2020_1	36	2019_LOT2_ZG_36_002_S2	BOUYGUES TELECOM/FREE MOBILE/ORANGE/SFR	2020_01_36-3	SFR/BOUYGUES TELECOM	Retrait Sous condition pour BYT, en l'absence de reprise des coordonnées de points d'intérêt de l'étude radio
2020_1	39	2019_LOT2_ZN_39_001_S1	BOUYGUES TELECOM/SFR	2020_01_25-19	FREE MOBILE	Ajout
2020_1	45	2019_LOT2_ZN_45_002_S1	BOUYGUES TELECOM/FREE MOBILE/ORANGE/SFR	2020_01_45-1	SFR	Retrait
2020_1	45	2019_LOT2_ZN_45_003_S1	FREE MOBILE/ORANGE/SFR	2020_01_45-2	FREE MOBILE	Retrait
2020_1	54	2019_LOT2_ZN_54_008_S1	FREE MOBILE	2020_01_54-3	SFR/BOUYGUES TELECOM	Ajout
2020_1	57	2019_LOT3_ZN_57_002_S1	FREE MOBILE/SFR	2020_01_57-5	BOUYGUES TELECOM	Ajout
2020_1	65	2019_LOT2_ZN_65_009_S1	FREE MOBILE/ORANGE	2020_01_65-1	BOUYGUES TELECOM	Ajout
2020_1	67	2019_LOT2_ZN_67_003_S1	BOUYGUES TELECOM/FREE MOBILE/ORANGE/SFR	2020_01_67-5	ORANGE	Retrait
2020_1	86	2019_LOT3_ZN_86_001_S1	BOUYGUES TELECOM/FREE MOBILE/ORANGE/SFR	2020_01_86-3	ORANGE	Retrait