

Avis n° 2020-0655
de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la
distribution de la presse
en date du 16 juin 2020
sur deux projets d'arrêtés, l'un modifiant les listes des zones à couvrir arrêtées au titre de
2018, 2019 et 2020, l'autre définissant la liste de nouvelles 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 des postes et de la distribution de la presse (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 les arrêtés du 4 juillet 2018, du 21 décembre 2018, du 21 mars 2019, du 12 juillet 2019, du 23 décembre 2019 et du 27 mai 2020 définissant les listes des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour les années 2018, 2019 et 2020, respectivement publiés au Journal officiel de la République française du 8 juillet 2018, du 22 mars 2019, du 18 juillet 2019, des 28 et 29 décembre 2019 et du 31 mai 2020 ;

Vu la consultation publique de la Direction générale des entreprises relative aux projets d'arrêtés modifiant les listes des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour les années 2018, 2019 et 2020, menée du 22 mai au 11 juin 2020 ;

Vu le courrier en date du 21 mai 2020 par lequel le Directeur général des entreprises a saisi l'Autorité, pour avis, sur deux projets d'arrêté l'un modifiant les listes des zones à couvrir par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour les années 2018, 2019 et 2020 et l'autre, fixant une liste de nouvelles zones complémentaires à couvrir par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2020 ;

Après en avoir délibéré le 16 juin 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 21 mai 2020, le Directeur général des entreprises a sollicité l'avis de l'Autorité sur deux projets d'arrêtés l'un modifiant les listes des zones à couvrir par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour les années 2018, 2019 et 2020 (ci-après le « premier arrêté modificatif ») et l'autre fixant une liste de nouvelles zones complémentaires à couvrir par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2020 (ci-après le « second arrêté modificatif »).

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, 2019 et 2020 le ministre chargé des communications électroniques a adopté 7 arrêtés fixant les listes des zones à couvrir au titre du dispositif de couverture ciblée.

Les projets d'arrêtés sur lesquels l'Arcep est saisie pour avis, respectivement, modifient les listes des zones à couvrir par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour les années 2018, 2019 et 2020, et établissent la liste de nouvelles zones complémentaires à couvrir par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2020.

2 Observations de l'Arcep

2.1 Objectif et contenu des projets d'arrêtés

Les modifications contenues dans les deux projets d'arrêtés faisant l'objet du présent avis portent sur des zones précédemment identifiées dans le cadre du dispositif de couverture ciblée, dans les six arrêtés publiés en 2018 et 2019 ainsi que dans le premier arrêté de 2020, non publié à la date de saisine de l'Arcep. Ces deux projets d'arrêtés sont complémentaires et ont un effet combiné sur les zones à couvrir.

En premier lieu, la priorité doit être donnée à l'adéquation aux besoins de couverture de tout arrêté à l'avenir, afin de limiter le recours à des arrêtés modifiant des zones antérieurement identifiées. De telles modifications doivent rester exceptionnelles et être dûment motivées, afin que les obligations soient clairement définies pour les opérateurs en charge du déploiement de sites et pour les collectivités territoriales, en charge de l'identification des zones à couvrir.

Les modifications introduites par les deux arrêtés faisant l'objet du présent avis conduisent à :

- ajouter, supprimer ou modifier un point d'intérêt définissant une zone ;
- ajouter ou supprimer un site ;
- retirer un opérateur initialement désigné sur une zone.

Pour chaque zone, la modification introduite peut être un des trois cas de figure listés ci-dessus ou une combinaison de deux ou trois d'entre eux.

La Direction générale des entreprises précise que les modifications ainsi introduites, issues de travaux engagés avec les opérateurs et les équipes-projets, pilotés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ci-après « ANCT »), ont été définies en concertation avec les collectivités territoriales.

2.2 Conséquences des projets d'arrêtés

Les modifications contenues dans ces projets d'arrêtés emportent des conséquences sur les obligations des opérateurs et sur la couverture qu'ils sont tenus d'apporter. Il convient en particulier de souligner les conséquences suivantes :

- Pour toute zone identifiée au titre de l'année 2020 (donc figurant dans le second projet d'arrêté), le délai de mise en œuvre des obligations court à compter de la publication au Journal officiel de la République française du second arrêté¹. **Ainsi, pour ces zones, l'Arcep ne sera en mesure de contrôler le respect des obligations qu'en 2022 ;**
- **Ces arrêtés auront un impact sur la couverture mobile des zones** : il peut s'agir d'une augmentation, d'une rétractation ou d'un déplacement de l'objectif de couverture fixé par l'arrêté initial, qui sera apportée par le ou les sites déployés ;
- **Il existe un risque d'entretien ou de création de zones grises** en cas de retrait d'opérateur dans une zone où les 4 opérateurs étaient conjointement désignés dans l'arrêté initial et qu'aucun d'entre eux ne couvrait avec un niveau de « bonne couverture »² ; dans ces zones, les opérateurs n'auront plus nécessairement l'obligation de mettre en œuvre un partage actif si seulement 3 d'entre eux (ou moins) sont désignés. Ainsi, comme l'Arcep l'a rappelé dans ses précédents avis, de telles zones pourraient rester durablement des zones grises³.

Il est essentiel que les collectivités en soient conscientes. Etant donné la concertation menée avec les acteurs, l'Arcep comprend que les équipes-projets acceptent l'ensemble de ces conséquences.

¹ Les opérateurs auront, au plus, 24 mois après la date de publication de l'arrêté pour assurer la couverture des zones identifiées dans cet arrêté. Ce délai est différent dans le cas d'une mise à disposition d'un emplacement par une collectivité ou un groupement de collectivités.

² Au sens de la décision n°2016-1678 de l'Arcep du 6 décembre 2016.

³ A ce sujet, l'Arcep rappelle que les observations qu'elle a formulées dans ses précédents avis sur les conséquences liées au choix de ne pas désigner les quatre opérateurs pour couvrir une zone restent pertinentes. Une telle situation, dans le cas où elle aboutirait à une couverture partielle (couverture des seuls clients de certains opérateurs sur une zone donnée) ou qui, à terme, pourrait conduire à une multiplication des sites ou des antennes des différents opérateurs (générant ainsi des surcoûts) n'apparaît pas efficace en termes de partage de réseaux.

3 Conclusion

L'Arcep émet un avis favorable sur les projets d'arrêtés modifiant les listes des zones à couvrir arrêtées au titre de 2018, 2019 et 2020 et définissant la liste de nouvelles zones à couvrir par les opérateurs mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2020, prévu par leurs autorisations d'utilisation de fréquences actuelles dans les bandes 900 MHz, 1 800 MHz et 2,1 GHz.

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 16 juin 2020

 Le Président

Sébastien SORIANO