



25 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

## AVIS **AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE**

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examiné, le 25 novembre 2020, le rapport pour avis de M. Jean-Michel Houllégatte sur les crédits relatifs à l'aménagement numérique du territoire du projet de loi de finances pour 2021.

**L'accroissement des moyens mis à disposition du plan France Très Haut Débit pour assurer la couverture intégrale du territoire en fibre optique d'ici 2025 répond à une demande formulée par la commission et le Sénat depuis de nombreux mois. La commission a donc émis un avis favorable sur ces crédits pour 2021.**

### **1. UN PLAN DE RELANCE À LA HAUTEUR DES AMBITIONS D'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE**

#### **A. LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT : DEPUIS 2013, 3,3 MILLIARDS D'EUROS ENGAGÉS PAR L'ÉTAT POUR LE DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX FIXES**

##### **1. Les objectifs du plan France Très Haut Débit**

Lancé en 2013, le plan **France Très Haut Débit (FTHD)** vise la **couverture intégrale de la population en très haut débit<sup>1</sup>** fixe d'ici fin 2022, dont 80 % en **fibre optique jusqu'au domicile (FttH)<sup>2</sup>**, technologie ayant vocation à être généralisée sur **l'ensemble du territoire en 2025**.

##### **Les objectifs du plan France Très Haut Débit (2013) :**

- couverture intégrale de la population en « bon » haut débit<sup>3</sup> d'ici 2020 ;
- couverture intégrale de la population en très haut débit d'ici fin 2022 ;
- couverture à 80 % en fibre optique jusqu'au domicile (FttH) d'ici fin 2022 ;
- généralisation du FttH à l'ensemble du territoire pour 2025.

Ces déploiements s'opèrent selon deux grandes catégories de zones :

- la **zone très dense (ZTD)**, déterminée par une liste de communes fixée par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) ;
- la **zone moins dense** correspondant au reste du territoire.

<sup>1</sup> Le très haut débit correspond à un débit supérieur à 30 Mbit/s.

<sup>2</sup> D'autres technologies que la fibre peuvent participer au basculement vers le très haut débit (montée en débit du cuivre, satellite, 4G fixe, THD Radio...).

<sup>3</sup> Le « bon » haut débit correspond à un débit supérieur à 8 Mbit/s. Dans le cadre du plan France Très Haut Débit, les déploiements de réseaux filaires (fibre optique (FttH), réseau téléphonique ou câblé) portés par les collectivités territoriales et les opérateurs privés doivent permettre d'apporter du « bon » haut débit à 94 % des foyers français d'ici 2020. En complément, les technologies sans fil ou hertziennes (satellite, boucle locale radio et 4G fixe) doivent permettre aux foyers non couverts par les réseaux filaires d'accéder à l'Internet à « bon haut débit » à cette date. Pour ce faire, un guichet « Cohésion Numérique des Territoires », ouvert depuis mars 2019, et doté de 100 millions d'euros, a vocation à soutenir les particuliers pour l'installation des équipements nécessaires à ces technologies non filaires, via une aide pouvant atteindre 150 euros par installation.

L'intervention financière de la puissance publique n'est autorisée que dans ces dernières zones, dites moins denses, sous réserve d'établir la carence de l'initiative privée. Pour ce faire, le Gouvernement a recueilli en **2011** les intentions des opérateurs à déployer sur fonds propres des réseaux à horizon de 5 ans dans ces zones dans le cadre d'un premier **Appel à manifestation d'intérêt d'investissement (AMII)**. Lancés fin 2017, les Appels à manifestation d'intentions d'engagements locaux (**AMEL**) ont permis **d'élargir la zone d'initiative privée**. Cette **initiative privée couvre ainsi 55 % des logements et locaux**.

Dans les territoires moins denses où a été constatée la carence de l'initiative privée, le très haut débit se déploie **sous l'autorité des collectivités territoriales dans le cadre de réseaux d'initiative publique (RIP)**. Ces projets sont accompagnés, instruits et suivis par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), dont les crédits sont inscrits dans la mission budgétaire Cohésion des territoires.

## **2. Un guichet France Très Haut Débit initialement doté de 3,3 milliards d'euros**

**3,3 milliards d'euros** de soutien de l'État ont été mobilisés en **2013** pour le déploiement des RIP via un guichet France Très Haut Débit.

Jusqu'en 2014, le plan FTHD a été financé sur les **autorisations d'engagement** disponibles sur le **Fonds national pour la société numérique (FSN)**, à hauteur de **900 millions d'euros** gérés par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte de l'État dans le cadre des Programmes d'investissement d'avenir (PIA).

La création en 2015 du **programme budgétaire 343 « Plan France Très Haut Débit », inscrit dans la mission Économie**, a permis d'ajouter **2,395 millions d'euros de soutien**. Le programme 343 a en pratique pris le relais du FSN : une fongibilité a en effet été instaurée entre les deux programmes, ce qui signifie que des autorisations d'engagement ouvertes sur le programme 343 peuvent être payées par des crédits de paiement du PIA et que des engagements ouverts sur les crédits PIA peuvent être payés par des crédits de paiement du programme 343.

## **3. Le constat d'avant-crise sanitaire : des crédits « recyclés », insuffisants pour garantir les déploiements dans l'ensemble des départements**

En **2019**, **25 départements n'avaient pas encore finalisé leur plan de financement** pour la généralisation de la fibre optique d'ici 2025.

En février 2020, le Gouvernement a annoncé qu'une enveloppe de **280 millions d'euros** serait mobilisée pour **permettre d'assurer la couverture de l'ensemble de ces départements d'ici 2025**. Ces crédits doivent être dégagés **d'ici 2022** sur les **économies réalisées** sur les premiers RIP, lesquelles s'expliquent principalement par la **baisse du coût de déploiement par prise** et par **l'augmentation de la part de l'investissement privé**. Ces moyens supplémentaires étaient jugés insuffisants par les acteurs du secteur et les collectivités territoriales, qui estimaient le besoin de financement à environ **500 millions d'euros**.

De surcroît, la **méthode** alors retenue par le Gouvernement pour assurer un financement complet du guichet n'offrait pas suffisamment de visibilité aux acteurs locaux, publics comme privés. Pour cause, une **part des 280 millions d'euros** n'est pas encore dégagée et doit se concrétiser, en pratique, par des gains d'efficacité à venir.

**Le Sénat et sa commission de l'aménagement du territoire et du développement durable avaient ainsi demandé au Gouvernement de doter le plan FTHD de nouvelles autorisations d'engagement, sans qu'il ne soit donné de suite favorable à cette proposition**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Un amendement présenté par Anne-Catherine Loisier au projet de loi de finances pour 2020 avait été voté au Sénat ouvrant 322 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour le plan FTHD. Cette disposition n'avait pas été retenue par l'Assemblée nationale ni par le Gouvernement.

## B. 2020 : UNE ÉTAPE DÉCISIVE POUR L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

### 1. Des autorisations d'engagement supplémentaires, accordées dans le contexte de la crise sanitaire, via le PFLR 3 et le plan de relance

La **crise sanitaire de Covid-19** a mis en lumière le caractère essentiel des réseaux numériques, garants, pendant la période de confinement, de la continuité d'une large partie des activités de la Nation.

Dans ce contexte, le Gouvernement a enfin accepté **d'apporter des autorisations d'engagement supplémentaires afin de s'assurer du financement complet des programmes de déploiement de la fibre dans l'ensemble des départements français.**

- **30 millions d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires** ont été inscrits dans le **troisième projet de loi de finances rectificative**<sup>1</sup>, à l'initiative du Sénat.
- Surtout, le **plan de relance consacre 240 millions d'euros au déploiement de la fibre** dans les territoires. Ces autorisations d'engagement sont inscrites dans la **mission Plan de relance**, et non dans le programme 343. Il convient de préciser que les crédits non consommés pourront être réorientés vers d'autres postes de dépenses.

**En cumulé**, en ajoutant ces autorisations d'engagements supplémentaires aux crédits dégagés sur les RIP antérieurs, ce sont ainsi **550 millions d'euros qui sont mis à disposition du plan FTHD.**

Cette rallonge offre enfin une **visibilité aux 21 départements** n'ayant pas complété à ce jour leur plan de financement pour la généralisation de la fibre d'ici 2025. Ces 550 millions d'euros **correspondent** peu ou prou aux **moyens jugés indispensables à l'atteinte des objectifs de couverture numérique du territoire.** Selon les collectivités territoriales adhérentes à l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (**Avicca**), l'enveloppe globale nécessaire pour assurer la couverture intégrale pourrait certes atteindre, *in fine*, **620 ou 630 millions d'euros.** Ces **moyens supplémentaires pourront être débloqués en 2023 ou 2024, en fonction des besoins qui seront alors constatés.**

Cette rallonge donne également **une garantie importante au secteur, et en particulier aux sous-traitants des opérateurs d'infrastructure**, affectés par l'arrêt temporaire des travaux lors du premier confinement.

Il s'agit là d'un **motif de satisfaction, mais également d'étonnement** : il aura fallu **une pandémie mondiale et un confinement généralisé de la population française pour que le Gouvernement accepte enfin d'écouter la demande du Parlement et des territoires.**

### 2. En 2021, un plan France Très Haut Débit en pleine phase d'exécution

En 2021, le **programme 343 ne sera pas impacté** par cette augmentation du soutien de l'État, les **240 millions d'euros** étant en effet inscrits dans la **mission consacrée au plan de relance.**

Une **petite enveloppe d'autorisations d'engagement** (250 000 euros) y est toutefois ouverte « *pour couvrir d'ultimes engagements de projets en 2021* ».

Pour le reste, le **programme 343 entrera en 2021 dans sa plus haute phase de décaissement** : 622 millions d'euros de crédits de paiement (CP) seront mobilisés cette année. Ces décaissements ont été initiés par la loi de finances pour 2019 (163 millions d'euros en CP) puis par la loi de finances pour 2020 (440 millions d'euros en CP). Les CP correspondant aux autorisations d'engagement antérieures à 2021 (c'est-à-dire distinctes du plan de relance) devraient à nouveau baisser dès 2022 (448 millions d'euros).

<sup>1</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

## 2. UN ACCROISSEMENT DES MOYENS ALLOUÉS AU PFTHD, QUI N'ÉTEINT PAS CERTAINS SUJETS DE PRÉOCCUPATION

### A. LE DÉPLOIEMENT DES CRÉDITS, ENJEU DU NOUVEAU CAHIER DES CHARGES DU PLAN FTHD

Le **déploiement des crédits du plan de relance dans les territoires doit désormais s'appuyer sur le cahier des charges** du plan FTHD, qui détermine les conditions de financement des RIP par l'État et **influence** en conséquence les **taux de cofinancements** du secteur privé et des collectivités territoriales.

En février 2020, pour accompagner le déploiement des 280 millions d'euros de crédits « recyclés », le Gouvernement avait publié **une troisième version de ce cahier des charges**. La **commission** de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui avait [participé à la consultation publique](#) précédant sa publication, en avait **pointé les limites**, considérant que la révision de certaines des règles inscrites dans les versions antérieures conduirait de fait à une **baisse du cofinancement de l'État** et une **augmentation du reste à charge pour les départements** n'ayant pas encore bouclé leur plan de financement pour le déploiement de la fibre<sup>1</sup>.

Le **déploiement des crédits du plan de relance s'accompagnera d'un nouveau cahier des charges**, qui devrait être présenté dans les semaines à venir par le Gouvernement. Le rapporteur se montrera **vigilant** à ce que cette nouvelle version **se traduise** par une **augmentation effective du soutien de l'État dans les territoires**, pour accompagner le déploiement des lignes FttH en zone d'initiative publique, mais également pour **financer les raccordements dits « complexes »**<sup>2</sup>, en zone publique ou privée.

En tout état de cause, le rapporteur restera **attentif à la mise en œuvre de ce cahier des charges dans les territoires**, qui conditionnera l'efficacité du déploiement des crédits du plan de relance.

### B. LE RESPECT DES ÉCHÉANCES FIXÉES POUR 2020 – COUVERTURE INTÉGRALE DES ZONES AMII ET « BON » HAUT DÉBIT POUR TOUS – SERONT-ELLES RESPECTÉES ?

Deux échéances importantes du plan FTDH jalonnent la fin de l'année 2020 :

- **l'objectif de couverture intégrale des zones AMII** : Orange et SFR s'étaient engagés à rendre 100 % des sites de ces zones raccordables au FttH (ou raccordables sur demande sous 6 mois, dans la limite de 8 %) ;
- **l'objectif du « bon » haut débit pour tous les Français**.

#### 1. La couverture intégrale des zones AMII : des retards à prévoir

Le rapporteur constate que la **crise sanitaire ne devrait pas avoir de conséquences directes sur le déploiement des lignes FttH**. Le premier confinement n'a ainsi provoqué qu'un **ralentissement modéré des travaux** : le rythme demeure d'ailleurs, à ce stade, plus soutenu que celui de l'année 2019. Au cours du premier semestre 2020, 2,5 millions de locaux supplémentaires ont été rendus raccordables au FttH, toutes zones comprises, soit **18 % de plus que sur la même période de l'année précédente**. Le **nombre de prises réalisées en 2020** pourrait *in fine*

<sup>1</sup> Le cahier des charges de février 2020 introduit de nouvelles règles d'assiette (nombre de lignes susceptibles d'être financées ne pouvant être supérieur à 92 % du nombre total de locaux contre 100 % dans le précédent cahier des charges ; doublement du montant forfaitaire retranché de l'assiette éligible de chaque prise FttH, de 400 à 800 euros) et exclut par ailleurs certains investissements des dépenses éligibles au guichet FTHD (financement des réseaux de collecte, des raccordements prioritaires, des raccordements de sites finaux et de la mise à niveau des réseaux antérieurs).

<sup>2</sup> Les raccordements « complexes » se caractérisent souvent par un éloignement de l'habitation à raccorder du point de mutualisation et induisent ainsi des coûts supplémentaires par rapport à des raccordements « classiques ».

**atteindre le niveau record enregistré en 2019 (4,8 millions)** et surpasser celui de 2018, où seulement 3,2 millions de logements avaient été rendus raccordables au FttH.

Il semblerait donc que la **crise sanitaire ne puisse constituer une explication suffisante pour justifier les retards de déploiement qui devraient être enregistrés en zones AMII** : à la fin du premier trimestre 2020, **Orange et SFR avaient rendu respectivement 67 % et 75 % des sites des zones AMII raccordables**, assez loin de l'objectif souscrit auprès de l'Arcep. Pour le président de l'Arcep, Sébastien Soriano, **SFR pourrait en définitive enregistrer « un semestre de retard »** ; pour **Orange**, le **retard** pourrait être d'une **année**.

Pour la **Fédération française des télécoms (FFT)**, auditionnée par le rapporteur, les opérateurs ont été pénalisés par la mise à jour, au début de l'année, des **données IPE**<sup>1</sup> par le régulateur, qui a contribué à augmenter de 2,8 millions le nombre de locaux à rendre raccordables. Avant cette mise à jour, les données récoltées indiquaient un nombre de locaux à rendre raccordables inférieur à la réalité, conduisant à une **surestimation de la progression des déploiements FTTH**, particulièrement en zones AMII. **L'avancement des déploiements avait alors mécaniquement reculé de 8 points dans ces zones.**

En tout état de cause, les éventuel **retards** devront être **dûment justifiés par les opérateurs**, l'Arcep pouvant activer, en dernier recours, son **pouvoir de sanction en vertu des articles L. 33-13 et L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques.**

## **2. Le « bon » haut débit pour tous : un guichet « Cohésion Numérique des Territoires » trop peu sollicité**

Le **passage au « bon » haut débit pour tous** s'appuie sur le **dispositif « Cohésion Numérique des Territoires » (CNT)** présenté en décembre 2017 et lancé en mars 2019, doté de **100 millions d'euros prélevés sur le programme 343**, ayant pour objectif **de favoriser l'adoption des technologies sans fil ou hertzienne** (satellite, boucle locale radio et 4G fixe) par les consommateurs en apportant le soutien de l'État sur l'installation et la fourniture des équipements de réception radio.

Le rapporteur ne dispose **malheureusement pas de chiffres actualisés** concernant la couverture du territoire en « bon » haut débit : la **dernière publication disponible**, estimant que **95 % des Français étaient éligibles** à un raccordement avec un débit supérieur à 8 Mbit/s, **remonte en effet à septembre 2019**. Le rapporteur **regrette** ainsi que le Gouvernement et l'Arcep **ne se soient pas dotés d'outils dédiés au suivi de cet objectif.**

Néanmoins, l'étude du déploiement du guichet CNT laisse présager **d'un échec du Gouvernement sur cet axe du plan FTHD** : au 30 juin 2020, il n'avait permis de financer que 6 321 équipements de réception radio pour un montant total de 607 537 euros ! Si les installations réalisées au premier semestre 2020 actuellement en cours d'instruction comprennent des demandes pour plus de 10 000 kits, selon les informations transmises à la commission par la direction générale des entreprises, il est évident que les **décassements finaux seront loin des 100 millions d'euros prévus pour le dispositif.**

**Le Gouvernement a répondu tardivement à ces difficultés de déploiement.** En juillet 2020, une simplification du CNT a été actée : le dispositif permet dorénavant une éligibilité à la maille communale, en prenant en compte l'ensemble des communes de la zone d'initiative publique qui ont au moins un local sans « bon » haut débit filaire. 15 millions de locaux sont ainsi considérés comme éligibles *a priori*, sous condition de signature par le client final d'une attestation sur l'honneur d'absence de solution filaire en « bon » haut débit. Cette évolution du guichet est opérationnelle depuis le début du deuxième semestre 2020. Par ailleurs, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a informé la commission qu'un important plan de communication était en cours de préparation pour accélérer le déploiement des crédits du CNT auprès des populations concernées.

<sup>1</sup> Dès que l'état d'avancement des travaux le permet, les opérateurs chargés du raccordement des immeubles à la fibre optique renseignent un fichier d'échange, l'IPE pour « Informations Préalables Enrichies ». Ce fichier permet aux opérateurs commerciaux d'identifier les logements pouvant bénéficier d'offres de fibre optique ainsi que les détails techniques nécessaires au raccordement final d'un abonné.

Le rapporteur estime que les **crédits non consommés du guichet CNT** devront être, le cas échéant, pérennisés au sein du programme 343 pour être réalloués au déploiement de la fibre optique.

### C. ZONES TRÈS DENSES : DES INQUIÉTUDES ÉMERGENTES

Le président de l'Arcep, Sébastien Soriano, a partagé au rapporteur ses inquiétudes quant aux **rythmes de déploiement de la fibre dans certaines zones très denses (ZTD)**, à l'instar de la Seine-Saint-Denis.

Selon la logique établie au début des années 2010, les ZTD ne peuvent cependant **pas faire l'objet d'une intervention financière publique** dès lors que l'initiative privée y est présumée suffisante pour atteindre les objectifs de couverture numérique.

Le rapporteur appelle le régulateur et l'État à **une extrême vigilance concernant l'évolution des rythmes de déploiement dans ces zones**. Si les difficultés venaient à persister, **l'organisation de nouveaux appels à manifestation d'intérêt d'investissement (AMII) au sein des ZTD pourrait permettre d'identifier les territoires dans lesquels l'initiative privée est caractérisée**. Ces AMII pourraient alors faire **l'objet d'engagements contraignants pour les opérateurs concernés sur le fondement de l'article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques**.

### D. QUALITÉ DES RACCORDEMENTS FINAUX : UN SUJET DE PRÉOCCUPATION CROISSANT

Alors que le rythme de déploiement des lignes FttH se maintient, rendant un nombre croissant de locaux raccordables à la fibre, l'attention des acteurs se déplace progressivement sur les **raccordements finaux**<sup>1</sup> jusqu'à l'abonné.

Les auditions organisées par le rapporteur ont mis en évidence la **préoccupation croissante des territoires concernant la qualité de ces raccordements**. Armoires forcées au pied de biche, installations provoquant une multiplication de « paquets de nouilles », fixation chaotique des boîtiers clients : **les remontées font état d'une dégradation importante de la qualité des raccordements**, particulièrement préoccupante pour des infrastructures ayant vocation à fonctionner sur plusieurs décennies.

Cette dégradation semble **en partie imputable aux modalités de déploiement aujourd'hui retenue par les opérateurs d'immeuble (OI)**, certes juridiquement responsables des raccordements, mais ayant pour l'essentiel recours à des sous-traitants, **selon un mode dit « Stoc »**<sup>2</sup>.

Une **mission de contrôle des raccordements FttH** vient d'être lancée par l'État. Elle devrait permettre d'objectiver une situation de plus en plus préoccupante. Le rapporteur sera attentif aux conclusions de cette mission, dont **toutes les conséquences devront être tirées**.

L'Arcep mise aujourd'hui sur **une régulation des relations contractuelles** entre opérateurs d'infrastructure, opérateurs d'immeuble et sous-traitants pour résoudre ces difficultés. L'opérateur d'infrastructure pourrait être chargé par le régulateur de faire respecter la qualité des raccordements finaux, charge à lui de signaler les problèmes aux opérateurs d'immeuble, voire de déréférencer les sous-traitants responsables de malfaçons.

---

<sup>1</sup> Le raccordement final correspond à la connexion d'une prise terminale optique (PTO), boîtier situé à l'intérieur d'un site utilisateur final, au point de mutualisation. La responsabilité de ce raccordement est confiée à un opérateur d'immeuble (OI), qui a l'obligation de permettre l'accès au réseau mutualisé aux opérateurs commerciaux tiers, appelés fournisseurs d'accès internet (FAI). Si l'opérateur d'immeuble est également FAI, son statut ne lui confère donc aucun avantage commercial.

<sup>2</sup> Acronyme de « sous-traitance opérateurs commerciaux ».

### 3. NEW DEAL MOBILE : UNE DYNAMIQUE À PRÉSERVER POUR RÉSORBER LES ZONES BLANCHES

Bien que le déploiement des réseaux mobiles ne fasse pas l'objet de lignes budgétaires dédiées, contrairement aux infrastructures fixes avec le plan FTHD, le rapporteur a jugé indispensable de dresser **un bilan provisoire du programme de couverture New Deal mobile**.

Conclu en 2018, le **New Deal mobile impose aux opérateurs plusieurs objectifs d'aménagement numérique mobile du territoire**, en contrepartie du renoncement par l'État du produit des redevances des autorisations d'utilisation de fréquences 4G, estimé à 3 milliards d'euros. Les engagements ainsi contractés entre les opérateurs et l'État sont **contraignants** et susceptibles de sanctions de l'Arcep, sur le fondement des articles L. 33-13 et L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques.

#### Les objectifs du New Deal mobile :

- couverture de 5 000 nouvelles zones par opérateur grâce à l'identification pour 2025 de nouveaux sites d'installation de pylônes<sup>1</sup> ;
- généralisation de la 4G sur l'ensemble des pylônes existants d'ici fin 2020<sup>2</sup> ;
- obligation de couverture de l'intégralité des axes routiers prioritaires<sup>3</sup> d'ici fin 2020 ;
- obligation de proposer une couverture mobile indoor *via* le Wi-Fi (*Voice over Wi-Fi*), d'ici fin 2018 (à l'exception de Free, pour qui l'échéance a été fixée à 2019). **Cet objectif a déjà été atteint** ;
- obligation de fournir un service de 4G fixe d'ici fin 2018. Orange et SFR se sont spécifiquement engagés à déployer 500 nouveaux sites chacun d'ici fin 2020 pour leur service de 4G fixe.

#### A. LE DISPOSITIF DE COUVERTURE CIBLÉE : UNE DYNAMIQUE EN PHASE AVEC LES OBJECTIFS, MALGRÉ CERTAINS RETARDS QUI DEVRONT ÊTRE DÛMENT JUSTIFIÉS

Depuis le lancement du New Deal mobile, **2 090 sites ont été identifiés par arrêté**. À quelques exceptions près, ces sites sont **mutualisés** entre opérateurs ; autrement dit, les 4 opérateurs sont ou seront présents sur le même pylône.

Un premier arrêté<sup>4</sup> de juillet 2018 identifiait **485 sites** pour des mises en service prévues en **juillet 2020**. Par un arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2020, pris en concertation avec les collectivités territoriales, afin d'adapter le dispositif aux besoins réels de couverture, cette première cible a été ramenée à 445 sites<sup>5</sup>. De surcroît, l'Arcep avait accordé aux opérateurs une rallonge de trois mois

<sup>1</sup> 600 à 800 zones sont déterminées chaque année par arrêté. À compter de la publication de l'arrêté, l'opérateur dispose de 24 mois pour installer le nouveau site et assurer sa mise en service. Ce délai est réduit à 12 mois, si la collectivité met à disposition de l'opérateur un terrain viabilisé. En 2027 au plus tard, l'ensemble des sites du New Deal mobile devront donc mis en service.

<sup>2</sup> Par exception, s'agissant des sites du programme « zones blanches centres-bourgs » existants au 1<sup>er</sup> juillet 2018, ceux-ci devront être équipés en 4G à 75 % d'ici fin 2020 et 100 % d'ici fin 2022.

<sup>3</sup> Les axes routiers prioritaires sont définis dans les fréquences délivrées aux opérateurs de réseaux mobiles comme étant « les autoroutes, les axes routiers principaux reliant, au sein de chaque département, le chef-lieu de département (préfecture) aux chefs-lieux d'arrondissements (sous-préfectures) et les tronçons de routes sur lesquels circulent en moyenne annuelle au moins cinq mille véhicules par jour, tels qu'ils existent au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (...) » (Arcep).

<sup>4</sup> Arrêté du 4 juillet 2018 définissant la liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2018.

<sup>5</sup> Arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2020 modifiant les listes des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour les années 2018 et 2019.

pour tenir compte des retards induits par le premier confinement. Début octobre, **42 sites**, soit moins de 10 % du total, n'avaient **pas été livrés dans les temps**. Les opérateurs estiment que ces retards s'expliquent pour l'essentiel pour **des raisons indépendantes de leur volonté**, pointant notamment certaines **oppositions locales** à l'installation de pylônes ou des problèmes de disponibilité du foncier, de raccordements électriques, ou d'autorisations d'urbanisme. L'Arcep devra **étudier rigoureusement les raisons de ces retards et, le cas échéant, sanctionner les opérateurs en cas de manquements caractérisés à leurs obligations**, en vertu des articles L. 33-13 et L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques.

**Malgré cette réserve, le rapporteur se félicite de la dynamique actuelle, en phase avec les objectifs visés par le New Deal mobile.**

## **B. LA GÉNÉRALISATION DE LA 4G SUR LES SITES EXISTANTS : DES OBJECTIFS EN PASSE D'ÊTRE ATTEINTS**

Au 30 juin 2020, 78 216 sites mobiles émettaient en 4G sur les 86 444 sites mobiles installés en France : **plus de 90 % des sites des opérateurs ont donc été convertis en 4G**. Depuis mars 2018, ce sont près de 20 000 sites qui ont basculé de la 3G à la 4G. **L'objectif d'une généralisation de la 4G sur les sites existants devrait donc être atteint.**

Par ailleurs, à la même date, 1 777 des 2 700 sites du programme « zones blanches centres-bourgs » (soit **66 %**) avaient **basculé de la 3G à la 4G**. **Les opérateurs estiment être en mesure de respecter la cible de 75 % d'ici la fin de l'année.**

Les efforts consentis dans le cadre du New Deal mobile, *via* le programme de couverture ciblée et la généralisation de la 4G sur les sites existants, associés aux déploiements « en propre » des opérateurs, se matérialisent aujourd'hui très concrètement : **96 % de la population est désormais desservie en 4G par au moins un opérateur et 76 % par les quatre grands opérateurs (+ 31 points par rapport à 2018).**

## **C. LA COUVERTURE DES AXES ROUTIERS PRIORITAIRES**

Aucun état des lieux chiffré et précis de l'avancement de cet axe du New Deal mobile n'a été présenté au rapporteur par l'État ou par le régulateur. Ce dernier s'est cependant dit **confiant** dans la capacité des opérateurs à atteindre l'objectif fixé d'ici la fin de l'année.

## **D. L'OBLIGATION DE FOURNIR UN SERVICE DE 4G FIXE : UN BILAN EN DEMI-TEINTE**

Les **services de 4G fixe** correspondent à des services d'accès fixe à internet sur leurs réseaux mobiles à très haut débit (4G). Ils fournissent à ce titre **une alternative à la connexion filaire, et singulièrement à la connectivité en fibre**. **Cet axe du New Deal mobile est donc lié à l'objectif du « bon » haut débit fixe pour tous d'ici la fin de l'année 2020, porté par le plan FTTHD (voir *supra*).**

Les **quatre opérateurs** proposent aujourd'hui **un service de 4G fixe**, tel que prévoyait le New Deal mobile. **À cet égard, l'objectif est donc atteint.**

En complément, Orange et SFR se sont spécifiquement engagés à déployer **500 nouveaux sites chacun d'ici fin 2020** pour leur service de 4G fixe. Ces sites s'ajoutent à ceux identifiés dans le cadre du dispositif de couverture ciblée. Un arrêté du 23 décembre 2019<sup>1</sup> a défini 408 zones à couvrir au plus tard dans les 24 mois, réparties en 236 zones pour Orange et 172 pour SFR. Un arrêté du 3 novembre 2020<sup>2</sup> est venu compléter cette liste, en identifiant 102 sites supplémentaires (73 pour Orange et 29 pour SFR), à couvrir au plus tard dans les 24 mois, **portant à 510 le nombre de sites aujourd'hui identifiés.**

---

<sup>1</sup> 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 ».

<sup>2</sup> Arrêté du 3 novembre 2020 définissant la deuxième liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif d'extension de la couverture en « 4G fixe ».



Dans son avis<sup>1</sup> de juillet 2020 sur ce deuxième arrêté, l'Arcep avait affirmé « *conduire des travaux sur la disponibilité, au 1<sup>er</sup> janvier 2021 et au-delà, du service d'accès à internet à « bon » haut débit (8 Mbit/s) sur les territoires* ». **À l'aune de cette analyse, il reviendra au Gouvernement de décider de la nécessité de recourir à de nouveaux arrêtés pour ouvrir de nouveaux sites de 4G fixe**, le New Deal mobile lui laissant encore la possibilité d'en identifier 490 (191 pour Orange et 299 pour SFR).

Là encore, **l'absence de visibilité sur l'avancée du « bon » haut débit pour tous s'avère particulièrement préjudiciable** : faute de données précises, **le Gouvernement ignore si l'ouverture de nouveaux sites 4G fixe sera nécessaire pour atteindre les objectifs de couverture visés.**



**Jean-François Longeot**

Président de la  
commission  
*Sénateur*  
*(Union centriste)*  
*du Doubs*



**Jean-Michel Houllegatte**

Rapporteur  
*Sénateur*  
*(Socialiste, Écologiste et*  
*Républicain)*  
*de la Manche*

COMMISSION  
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

[http://www.senat.fr/commission/dvpt\\_durable/index.html](http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>

<sup>1</sup> Avis n° 2020-0788 du 21 juillet 2020 sur un projet d'arrêté fixant la deuxième liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif d'extension de la couverture en « 4G fixe ».