

N° 626

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 juillet 2015

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relative au **deuxième dividende numérique** et à la **poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre,***

Par M. Patrick CHAIZE,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, *président* ; MM. Guillaume Arnell, Pierre Camani, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, M. Jean-Jacques Filleul, Mme Odette Herviaux, MM. Louis Nègre, Rémy Pointereau, Charles Revet, *vice-présidents* ; Mme Natacha Bouchart, MM. Jean-François Longeot, Gérard Miquel, *secrétaires* ; MM. Claude Bérit-Débat, Jérôme Bignon, Mme Annick Billon, M. Jean Bizet, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Patrick Chaize, Jacques Cornano, Michel Fontaine, Alain Fouché, Benoît Huré, Mme Chantal Jouanno, MM. Jean-Claude Leroy, Philippe Madrelle, Didier Mandelli, Jean-François Mayet, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaÿ, Cyril Pellevat, Hervé Poher, David Rachline, Michel Raison, Jean-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville, MM. Michel Vaspard, Paul Vergès.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2822, 2863, 2877 et T.A. 540

Sénat : 544, 598, 605 et 606 (2014-2015)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION.....	5
AVANT-PROPOS .....	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	9
<b>I. UNE SITUATION INSATISFAISANTE EN MATIÈRE DE COUVERTURE MOBILE .....</b>	<b>9</b>
A. UNE COUVERTURE INCOMPLÈTE DE LA POPULATION PAR LES RÉSEAUX MOBILES DE DIFFÉRENTES GÉNÉRATIONS .....	9
B. UN MANQUE D'INFORMATIONS PRÉCISES SUR LA COUVERTURE RÉELLE PAR LES RÉSEAUX MOBILES.....	10
C. UN CADRE LÉGISLATIF EN COURS DE RÉNOVATION .....	11
<b>II. UN PROCESSUS DE RÉAFFECTATION FAVORABLE AU DÉVELOPPEMENT DES RÉSEAUX MOBILES .....</b>	<b>12</b>
A. UN MOUVEMENT INTERNATIONAL DE TRANSFERT DE LA BANDE 700 .....	12
B. UNE OPPORTUNITÉ À SAISIR POUR AMÉLIORER L'ACCÈS MOBILE DANS LES TERRITOIRES.....	14
<b>III. DES CONDITIONS ACTUELLES DE RÉAFFECTATION SOUS-OPTIMALES POUR L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE .....</b>	<b>15</b>
A. UNE PROCÉDURE DE RÉAFFECTATION PRÉCIPITÉE .....	15
B. DES OBLIGATIONS DE DÉPLOIEMENT PEU AMBITIEUSES .....	17
<b>IV. LA PROPOSITION DE LOI.....</b>	<b>21</b>
A. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI .....	21
B. L'ARTICLE 8 <i>BIS</i> .....	22
<b>TRAVAUX EN COMMISSION .....</b>	<b>25</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>33</b>



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 15 juillet 2015, a examiné le rapport pour avis de Patrick Chaize sur la proposition de loi n°544 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale, relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre.

L'objet principal de cette proposition de loi est de préciser les conditions de libération de la bande de fréquences 694-790 mégahertz, aujourd'hui utilisée pour la diffusion de la télévision numérique terrestre, et de sa réaffectation à l'internet mobile.

L'insertion, lors de l'examen à l'Assemblée nationale, d'une disposition relative à l'aménagement numérique du territoire a conduit la commission à se saisir de cette proposition de loi, afin d'insister sur **l'importance de la prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire lors de la réaffectation de la bande de fréquences 700 MHz.**

Pour établir son rapport, le rapporteur s'est appuyé à la fois sur les auditions menées dans le cadre de cette saisine pour avis, certaines d'entre elles ayant été organisées en commun avec la commission de la culture, saisie au fond, et la commission des affaires économiques, également saisie pour avis, et sur les auditions menées dans le cadre du groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire, constitué au sein de la commission le 4 mars 2015 et présidé par Hervé Maurey, président de la commission.

La commission a considéré que, si l'insertion, dans cette proposition de loi, d'une disposition relative à l'aménagement numérique du territoire apparaît comme une mesure positive, sa mise en œuvre par anticipation, dans le cadre de la procédure d'attribution de la bande 700, **pourrait bien s'avérer une occasion manquée pour améliorer enfin la couverture mobile de nos territoires.**

**La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a émis un avis favorable à l'adoption de cette proposition de loi, sous réserve de l'adoption à l'article 8 *bis* d'un amendement visant à prévoir la consultation obligatoire de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques, dans laquelle siègent sept sénateurs et sept députés, sur les conditions d'attribution des autorisations d'utilisation de fréquences.**



---

Mesdames, Messieurs,

Deux sujets préoccupent actuellement tant nos concitoyens que les élus locaux sur une large partie de notre territoire : l'accès au numérique et l'accès aux soins.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable en est si consciente que, sur chacun de ces deux sujets, elle a mis en place un groupe de travail pour faire un diagnostic détaillé de la situation et définir des propositions d'actions concrètes et opérationnelles, destinées à répondre aux revendications légitimes de nos concitoyens.

Sur la question des déserts médicaux, ce travail a abouti à l'adoption unanime d'un rapport d'information présenté en février 2013 par le président de votre commission<sup>1</sup>.

Sur la question de l'aménagement numérique du territoire, un groupe de travail constitué le 4 mars 2015 au sein de la commission et présidé par son président remettra ses conclusions en octobre 2015.

Dans l'intervalle, la présente proposition de loi relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre apparaît comme un vecteur propice pour réaffirmer la priorité que doit constituer la couverture numérique – complète et équilibrée – du territoire.

**Réunie le mercredi 15 juillet 2015, votre commission a émis à l'unanimité un avis favorable à l'adoption de cette proposition de loi, sous réserve de l'adoption d'un amendement de votre rapporteur à l'article 8 *bis* pour prévoir que les conditions d'attribution des autorisations d'utilisation de fréquences devront être soumises pour avis à la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques. Ce faisant, elle a réaffirmé son souci que la mise en œuvre de l'aménagement numérique du territoire soit une priorité de l'action des pouvoirs publics.**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 335 (2012-2013) de M. Hervé MAUREY, fait au nom de la commission du développement durable, déposé le 5 février 2013, « Déserts médicaux : agir vraiment ».



---

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. UNE SITUATION INSATISFAISANTE EN MATIÈRE DE COUVERTURE MOBILE

La situation actuelle de couverture du territoire par les réseaux mobiles fait apparaître de grandes insuffisances. S'y ajoute une vraie difficulté à mesurer correctement cette couverture.

#### A. UNE COUVERTURE INCOMPLÈTE DE LA POPULATION PAR LES RÉSEAUX MOBILES DE DIFFÉRENTES GÉNÉRATIONS

L'attribution de blocs de fréquences dans la bande 700 MHz, dont la libération et la réaffectation sont encadrées par la présente proposition de loi, s'inscrit dans un contexte très insatisfaisant en matière d'accès aux différents réseaux mobiles dans nos territoires.

**L'accès au réseau mobile 2G conditionne l'utilisation de la téléphonie mobile la plus élémentaire.** Fin juin 2015, la couverture de la population en 2G demeure toujours incomplète. Afin de réduire le nombre de territoires non couverts, un **programme national de résorption des zones blanches** a été mis en œuvre à partir de 2003, avec une actualisation de son périmètre en 2008. Toutefois, le problème des zones blanches 2G n'est pas encore résolu : 75 communes du programme ne sont toujours pas couvertes, tandis que certaines communes non couvertes ne sont pas intégrées au programme actuel. Il est inacceptable, pour votre commission, qu'en 2015 certains de nos concitoyens soient isolés de toute communication mobile, en plus des autres inégalités territoriales dont ils peuvent pâtir.

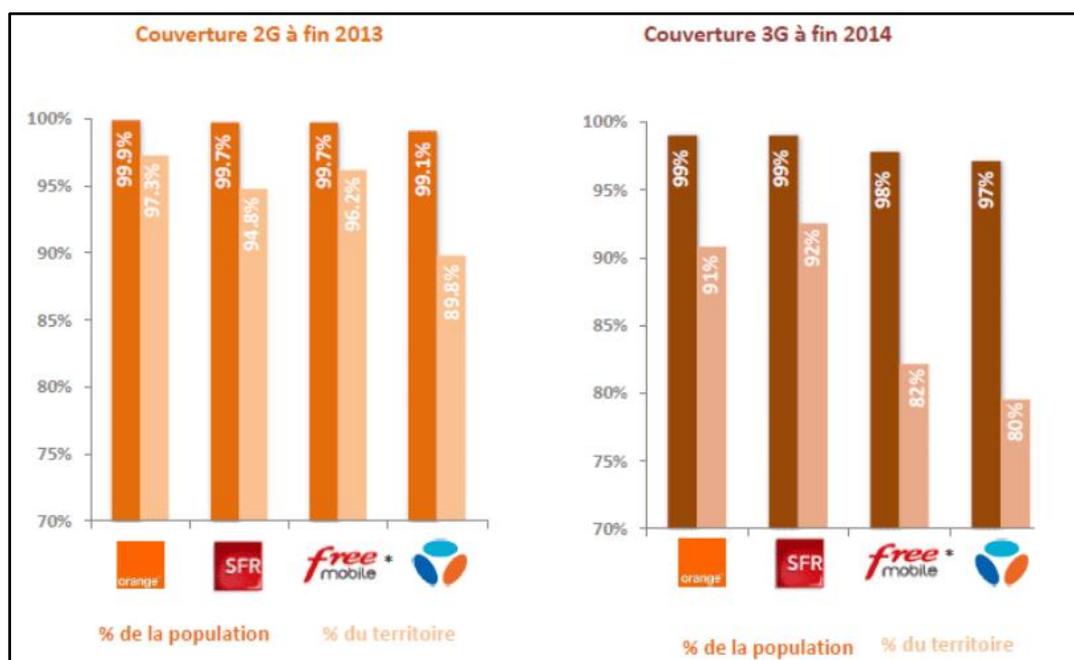
**En matière d'internet mobile 3G, la situation est encore plus insatisfaisante.** Plus de 2 200 communes ne sont toujours pas couvertes. En février 2010, les opérateurs Orange, SFR et Bouygues Telecom, rejoints ultérieurement par Free, s'étaient engagés par **un accord collectif de partage d'installations de réseau mobile, dit de « RAN Sharing »**, à couvrir en 3G l'intégralité des communes en zones blanches 2G avant la fin de l'année 2013. À ce jour, moins d'un tiers de cet accord a été mis en œuvre. Les communes concernées sont ainsi privées d'internet mobile, alors même que nombre d'entre elles sont également exclues d'un haut débit fixe de qualité. Le risque de territoires « isolés multi-technologies » augmente, tandis que le développement des usages rend chaque jour plus pénalisante l'absence d'accès internet de qualité.

**Pour le réseau mobile 4G**, les licences dans les bandes de fréquences 2,6 GHz et 800 MHz ayant été attribuées fin 2011, la couverture est logiquement inachevée pour ce réseau. De nombreux observateurs se sont cependant félicités de **la progression plus rapide que prévue des déploiements** : à la fin de l'année 2014, 72 % de la population est couverte par un réseau 4G. Cette évolution est effectivement positive. Toutefois, le déploiement rapide de la 4G, essentiellement en zone dense, **ne préjuge en rien de la couverture des territoires moins denses**, donc moins rentables pour les opérateurs. Une zone de déploiement prioritaire (ZDP) a été définie afin d'identifier les territoires concernés et d'assigner aux opérateurs des obligations de déploiement spécifiques. La ZDP représente 18 % de la population et 63 % du territoire métropolitain. Mais cette zone n'a de prioritaire que le nom car elle correspond, en fait, aux territoires qui seront couverts plus tard. Ainsi, selon les estimations de l'ARCEP de mai 2015, 70 % du territoire et 20 % de la population ne sont toujours pas couverts par la 4G.

#### ***B. UN MANQUE D'INFORMATIONS PRÉCISES SUR LA COUVERTURE RÉELLE PAR LES RÉSEAUX MOBILES***

À cet état des lieux insatisfaisant, s'ajoute **une problématique plus générale**, identifiée lors des auditions menées dans le cadre du groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire, **sur la mesure de la couverture mobile**.

**Les cartes de couverture des opérateurs et les critères d'évaluation des obligations réglementaires des opérateurs ne correspondent pas à l'expérience réelle de nos concitoyens.** En théorie, 99,9 % de la population sont couverts par la téléphonie mobile 2G. Or, l'expérience quotidienne des utilisateurs démontre que ce 0,1 % restant se rencontre partout ! Il en va de même pour la couverture 3G qui couvre théoriquement 99 % de la population et 92 % du territoire. Or, il ne suffit pas d'être dans une commune considérée comme couverte pour avoir soi-même accès au réseau, tout comme avoir théoriquement accès au réseau ne garantit pas une qualité de service acceptable.



Source : ARCEP, Observatoire sur la couverture et la qualité des services mobiles, juillet 2014, mise à jour partielle en mai 2015

Pourtant, la connaissance précise de la situation pour chaque réseau de différente génération est la condition *sine qua non* d'une mise en œuvre pertinente des actions de résorption des zones blanches. En l'absence de telles informations, les collectivités territoriales et les utilisateurs resteront dans le « noir » sur la situation et les besoins précis au niveau local.

### C. UN CADRE LÉGISLATIF EN COURS DE RÉNOVATION

Face à l'incomplétude des réseaux mobiles, et aux revendications légitimement très vives de nos concitoyens et des élus locaux, des dispositions visant à renforcer le cadre législatif en matière de résorption des zones blanches ont été insérées par le Gouvernement lors de l'examen du **projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques** en séance publique au Sénat.

Ces dispositions prévoient ainsi :

- de compléter et d'achever le programme de résorption des zones blanches 2G avant le 31 décembre 2016 ou au plus tard six mois après la mise à disposition des infrastructures par les collectivités territoriales ;

- d'inscrire dans la loi le contenu de l'accord 3G de 2010 entre opérateurs et d'en faire une obligation à mettre en œuvre d'ici le 30 juin 2017, sous contrôle de l'ARCEP ;

**- d'améliorer la couverture hors centre-bourg** sur certains sites prioritaires<sup>1</sup>, en créant un guichet unique afin d'aider les collectivités territoriales à financer les infrastructures nécessaires.

En tout état de cause, votre rapporteur note qu'**il serait nécessaire de faire preuve de la plus grande vigilance sur la mise en œuvre de telles mesures** : analyse des difficultés et des besoins réels, identification des sites à créer, répartition des financements, utilisation des points hauts par les opérateurs, contrôle du respect des nouvelles obligations par l'ARCEP.

## II. UN PROCESSUS DE RÉAFFECTATION FAVORABLE AU DÉVELOPPEMENT DES RÉSEAUX MOBILES

### A. UN MOUVEMENT INTERNATIONAL DE TRANSFERT DE LA BANDE 700

Le Gouvernement a annoncé **le principe d'une réallocation de la bande 700 à la téléphonie mobile** par un communiqué de presse du 10 décembre 2014. Ce processus de réaffectation, mené précocement en France, s'inscrit dans un mouvement international.

**La gestion et l'attribution des fréquences du spectre radio fait l'objet d'une coordination internationale**, dans le cadre de l'Union internationale des télécommunications (UIT). Les principales décisions relatives à ces attributions sont prises dans le cadre des **Conférences mondiales des radiocommunications** (CMR) organisées tous les deux à quatre ans. La conférence de 2012 (CMR-12) a posé le principe d'une réaffectation de la bande 700 au service mobile. La CMR-15, organisée à Genève en novembre 2015, doit préciser les modalités de cette réaffectation.

**Une harmonisation de l'affectation du spectre radio est également en cours au sein de l'Union européenne.** Une réaffectation coordonnée entre pays européens est en effet un enjeu important pour le développement des communications électroniques : harmonisation des normes pour les équipementiers, prévention des risques de brouillage aux frontières, cohérence de la position européenne en amont des CMR sur la répartition du spectre radio.

**Un groupe de haut niveau sur l'utilisation de la bande 700 MHz**, présidé par Pascal Lamy, ancien directeur de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), a été mis en place auprès de la Commission européenne afin d'élaborer des propositions cohérentes au niveau européen sur la gestion de ces fréquences. Un rapport a été remis par Pascal Lamy en septembre 2014. Celui-ci préconise **une libération et un transfert de la bande 700 à la téléphonie mobile d'ici 2020, avec une clause de flexibilité** de plus ou moins deux ans afin que cette échéance puisse être adaptée à la

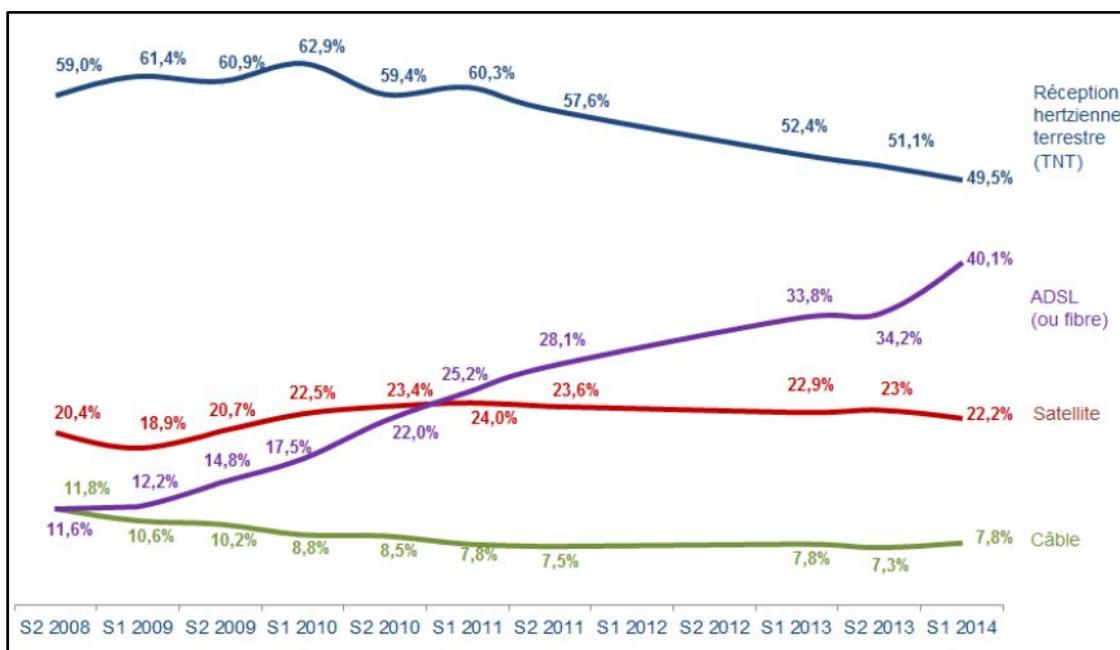
---

<sup>1</sup> Zone d'activité économique, services publics, zone touristique.

diversité des situations dans les pays européens. Le rapport propose également de garantir l'affectation actuelle des autres ultra hautes fréquences (UHF) d'ici 2030, tout en recommandant la réalisation d'un bilan en 2025 afin de réévaluer cette affectation, au regard de l'évolution des usages. En cohérence avec ce choix, le rapport préconise que l'Union européenne, lors de la CMR-15, défende une position collective de refus d'affectation à titre primaire au service mobile du spectre radio situé en dessous de la bande 700.

Votre rapporteur s'interroge sur **l'opportunité de sanctuariser les autres bandes UHF affectées à l'audiovisuel jusqu'en 2030**. Si la sécurisation du cadre technique de la télévision numérique terrestre (TNT) est un enjeu important, il n'est pas certain qu'une telle clause de sauvegarde soit adaptée à l'évolution des usages. Cette proposition est l'un des points de désaccord qui n'a pas permis au rapport d'être remis au nom de l'ensemble du groupe de haut niveau.

Les travaux de l'Observatoire du CSA sur l'équipement audiovisuel des foyers témoignent en effet d'un **recul progressif de la TNT hertzienne**, par rapport à d'autres modes de diffusion : ADSL et fibre optique.



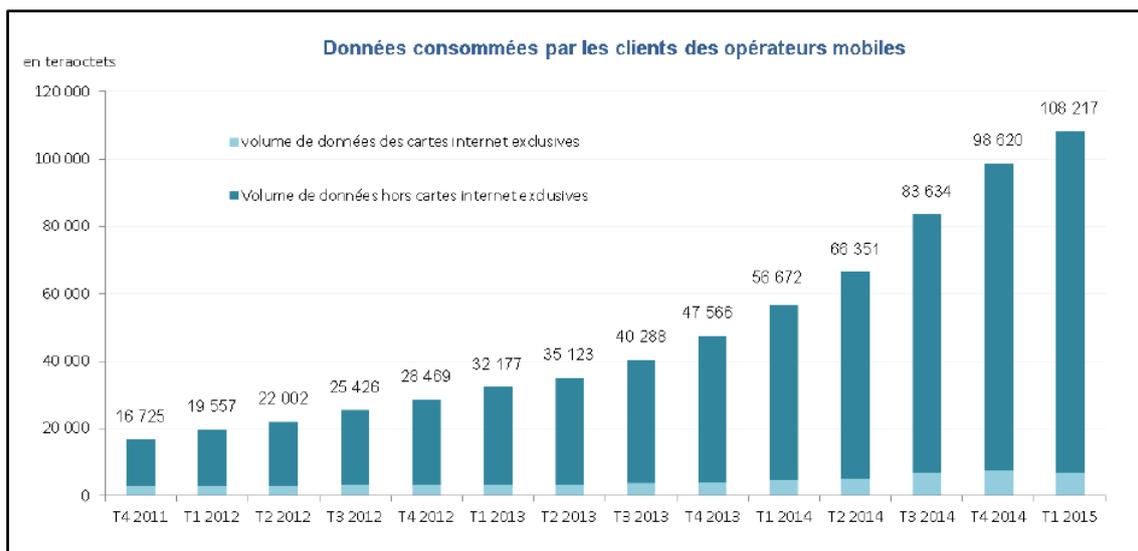
Source : CSA, Observatoire de l'équipement audiovisuel des foyers, décembre 2014

Si la TNT hertzienne reste le mode de diffusion majoritaire, 4 postes principaux sur 10 reçoivent la télévision par ADSL ou fibre, et moins de 30 % des foyers ne reçoivent la télévision que par la voie hertzienne terrestre.

Sans préjuger de l'évolution – particulièrement difficile à modéliser – des usages et donc des besoins en termes de fréquences, **votre rapporteur doute de la pertinence d'un gel de l'affectation de la bande 470-694 MHz au bénéfice de la TNT, tel que prévu à l'article 2 de la présente proposition de loi.**

### **B. UNE OPPORTUNITÉ À SAISIR POUR AMÉLIORER L'ACCÈS MOBILE DANS LES TERRITOIRES**

La réaffectation de la bande 700 à la téléphonie mobile doit permettre **d'accompagner, par anticipation, l'augmentation du trafic mobile de données.** La multiplication d'usages consommant une grande quantité de données, notamment l'utilisation croissante de la vidéo, va entraîner des besoins accrus en débit. Dans son dernier observatoire des marchés, publié en juillet 2015, l'ARCEP note que le trafic de données a été pratiquement multiplié par deux en un an (+91,0 %).



Source : ARCEP, *Observatoire des marchés des communications électroniques en France pour le premier trimestre 2015, juillet 2015*

Les fréquences de la bande 700, parfois appelées « fréquences en or », sont **dotées de propriétés physiques très favorables à l'objectif d'aménagement numérique du territoire.** En effet, les fréquences basses du spectre ont une portée et une capacité de pénétration plus importantes, la contrepartie étant la moindre quantité de données transportées. Les ondes émises sur les fréquences de la bande 700 couvrent ainsi une zone plus importante, et se propagent mieux à l'intérieur des bâtiments. Le recours à des fréquences supplémentaires permettra aussi de proposer un meilleur débit aux utilisateurs.

**Dans certains territoires, le très haut débit mobile pourrait offrir une solution à l'absence de déploiement à moyen terme de réseau filaire très haut débit.** La 4G à usage fixe est une technologie qui permettrait d'apporter plus rapidement un accès internet de qualité à ces territoires. L'accélération de la couverture en haut débit mobile apparaît donc essentielle à votre rapporteur.

**Les conditions d'utilisation des blocs de fréquences de la bande 700 devraient donc être élaborées afin de maximiser ces propriétés physiques.** La définition des modalités d'attribution des autorisations d'utilisation de fréquences (AUF) est une opportunité réelle à saisir, au service de l'aménagement numérique du territoire.

### III. DES CONDITIONS ACTUELLES DE RÉAFFECTATION SOUS-OPTIMALES POUR L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

#### A. UNE PROCÉDURE DE RÉAFFECTATION PRÉCIPITÉE

**Le transfert de la bande 700 implique préalablement la libération de ces fréquences par l'audiovisuel.** Une évolution de la norme de compression de la TNT, du MPEG-2 vers le MPEG-4 doit permettre de recentrer sa diffusion sur un nombre réduit de multiplex. Cette modification doit avoir lieu dans la nuit du 5 au 6 avril 2016.

Un arrêté du Premier ministre du 18 juin 2015 précise par ailleurs le calendrier du **transfert progressif, par plaques géographiques, de la bande 700** vers l'internet mobile, entre octobre 2017 et juin 2019, à l'exception de l'Ile-de-France pour laquelle la bande 700 sera disponible dès avril 2016. L'ARCEP deviendra donc affectataire exclusif de la bande 700 à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2019. Plus précisément, le transfert de la bande 700 comprendra deux lots de 30 MHz : 703-733 MHz et 758-788 MHz.

**Les dispositions du présent texte sont soumises au Parlement dans une urgence regrettable,** qui l'apparente davantage à un blanc-seing parlementaire qu'à une véritable association, en temps utile, à la définition de ce processus. **Le calendrier de la réaffectation est particulièrement resserré, et susceptible de poser des difficultés techniques** pour la libération de la bande par le secteur audiovisuel et pour l'accompagnement des téléspectateurs disposant de matériel ancien.

Cette précipitation semble d'autant plus inopportune que les échanges qu'a eus votre rapporteur avec les opérateurs de communications électroniques ont souligné **l'absence d'intérêt immédiat pour l'acquisition de nouveaux blocs de fréquences,** à l'exception de l'opérateur n'ayant pas acquis de blocs lors de l'attribution de la bande 800.

---

**La seule urgence qui préside à cette réaffectation est d'ordre budgétaire.** Les recettes issues de l'attribution des AUF étaient déjà inscrites en loi de finances initiale pour 2015, en ressources exceptionnelles à hauteur de 2,2 milliards d'euros dans le compte d'affectation spéciale (CAS) « Fréquences », en cohérence avec la loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019. Notre collègue Dominique de Legge, rapporteur spécial de ce CAS, avait souligné la grande incertitude pesant sur une attribution des AUF et une perception des recettes au cours de l'année 2015, ou même en 2016.

Afin de tenir compte du risque pesant sur le calendrier de la vente des AUF, le projet de loi actualisant la loi de programmation militaire pour les années 2015 à 2019 a réduit la part des ressources exceptionnelles dans le financement du budget de la défense. Comme l'a indiqué notre collègue Jean-Pierre Raffarin, dans son rapport sur ce projet de loi : *« le rythme d'encaissement et le niveau réel du produit attendu de cette cession ne seront plus susceptibles d'affecter les ressources du budget de la défense : comme le signale l'étude d'impact du présent projet de loi, ce produit sera versé au budget général de l'État, au sein duquel il viendra compenser les ouvertures de crédits budgétaires au profit du budget de la défense. »* Il convient donc de **s'interroger sur la précipitation persistante qui dirige l'ensemble du processus de libération et de réaffectation de la bande 700.**

Malgré la révision de la loi de programmation militaire, la destination budgétaire des recettes publiques de l'attribution des AUF reste inchangée. Votre rapporteur s'interroge sur **le fléchage des recettes ainsi dégagées.** Si l'obtention d'AUF peut être comparée à des investissements dans les infrastructures pour le marché de la téléphonie mobile, les capacités d'investissement des mêmes opérateurs sont également mobilisées par la création de points hauts pour le réseau mobile, et plus encore par le déploiement de réseaux fixes dans le cadre du plan France très haut débit. Par ailleurs, l'article 8 de la présente proposition de loi inscrit à la charge des opérateurs mobiles titulaires d'AUF dans la bande 700 le financement de l'intégralité des réaménagements de fréquences nécessaires à la libération de la bande, dont le montant total reste indéterminé. Ces différents coûts interviennent dans un contexte économique encore difficile pour le secteur des communications électroniques.

**Dès lors que l'obtention des AUF et le financement des réaménagements de fréquences vont réduire les capacités d'investissement des acteurs privés dans les infrastructures, une partie des recettes publiques issues de ce processus aurait pu être orientée vers l'investissement public** dans l'aménagement numérique et le soutien aux collectivités territoriales. Ces ressources pourraient contribuer à la mise en place d'infrastructures pour améliorer la couverture mobile dans les zones moins denses, ou au financement des réseaux d'initiative publique (RIP) très haut débit. **Cet effort budgétaire permettrait de consolider les ambitions du Gouvernement** en matière d'aménagement numérique du territoire, dont

---

la concrétisation est aujourd'hui très incertaine. Le Gouvernement s'est en effet fixé comme objectifs que 50 % de la population soit éligible au très haut débit fixe en 2017, et que 100 % de la population soit éligible en 2022, dont 80 % au FttH<sup>1</sup>.

### **B. DES OBLIGATIONS DE DÉPLOIEMENT PEU AMBITIEUSES**

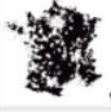
L'ARCEP a mis en **consultation publique** une revue stratégique du spectre pour le très haut débit mobile entre décembre 2014 et février 2015, en formulant des propositions sur les modalités d'attribution des AUF sur la bande 700. Une synthèse de cette consultation a été publiée en mars 2015. L'ARCEP a adopté le 2 juillet 2015 **la décision proposant au ministre chargé des communications électroniques les modalités d'attribution des fréquences de la bande 700 MHz**. Confirmant ces propositions, le ministre de l'économie et la secrétaire d'État chargée du numérique ont lancé l'appel à candidatures le 9 juillet 2015.

L'attribution des AUF doit faire l'objet d'une **mise aux enchères sur 6 blocs de fréquences duplex de 5 MHz**. Un prix de réserve de 416 millions d'euros a été fixé pour chaque bloc de fréquences. La vente des AUF devrait ainsi engendrer au minimum 2,5 milliards d'euros de recettes publiques. La durée des autorisations prévue est de 20 ans. Les obligations de déploiement assortissant l'obtention de ces AUF s'appliqueront à tout opérateur lauréat.

---

<sup>1</sup> *Fiber to the home* : raccordement en fibre optique jusqu'au domicile.

## SYNTHÈSE DES OBLIGATIONS DE DÉPLOIEMENT DANS LA BANDE 700

Obligation	17 janvier 2022	17 janvier 2027	T <sub>1</sub> + 15 ans (fin 2030)
 Population métropolitaine		98%	99,6%
 Axes routiers prioritaires			100%
 Population de chaque département métropolitain		90%	95%
 Population de la zone de « déploiement prioritaire » (18% de la population, 63% du territoire)	50%	92%	97,7%
 Centres-bourgs du programme « Zones Blanches » (1% de la population, 3300 centres-bourgs)		100%	
 Réseau ferré régional : couverture au niveau national	60%	80%	90%
 Réseau ferré régional : couverture dans chaque région		60%	80%

T<sub>1</sub> = date d'attribution des fréquences

Source : ARCEP, juillet 2015

Votre rapporteur constate que les obligations de déploiement prévues au titre des futures AUF, sont bien moindres que celles envisagées par le régulateur lors de la consultation publique, et ce à plusieurs titres.

Tout d'abord, les échéances prévues pour les déploiements en très haut débit mobile ne tiennent pas compte de la détention éventuelle, par un opérateur, d'AUF à la fois dans la bande 800 et dans la bande 700. Or la consultation proposait un raccourcissement de quatre ans des obligations de déploiement dans cette situation, certaines associations de collectivités territoriales ayant proposé un rapprochement de cinq ans. Cette proposition visait à tenir compte du déploiement rapide de la 4G dans les zones denses pour accélérer la couverture en zones moins denses. Ainsi, l'obligation de couvrir 98 % de la population métropolitaine en très haut débit mobile eût été avancée à début 2020, contre 2025 en l'absence de fréquences en bande 800. Le cahier des charges ne prévoit finalement aucun rapprochement des échéances dans une telle situation.

---

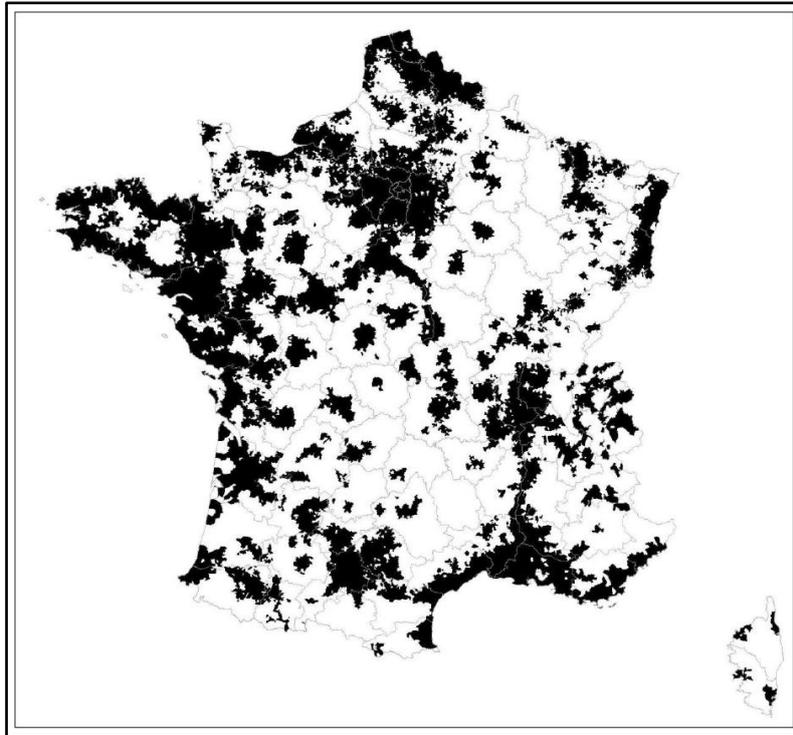
**Les obligations de déploiement spécifiques à la bande 700, indépendamment des AUF dans la bande 800, ont également été infléchies favorablement aux opérateurs. Elles ont été reculées de deux ans par rapport aux échéances initialement envisagées.**

**Pour la zone de déploiement prioritaire, le cahier des charges prévoit une couverture spécifique en bande 700.** La couverture des communes du programme zones blanches, qui constitue un sous-ensemble de la ZDP, est prévue en 2027. Cette obligation de couverture spécifique en bande 700 permet d'intégrer l'incertitude technologique sur l'utilisation de cette bande, qui sera un support pour le réseau 4G mais également pour le futur réseau 5G. La couverture spécifique en bande 700 vise à garantir à terme l'accès à la 5G dans les territoires concernés. Si votre rapporteur souscrit à cet objectif, il craint **que ce choix ne soit défavorable à l'accélération de la couverture 4G dans les zones moins denses.** Face à la progression très limitée du réseau 4G dans la ZDP, l'attribution des blocs de fréquences dans la bande 700 était une opportunité pour accélérer les déploiements, quelle que soit la bande de fréquences utilisée.

**Alternativement, si la couverture rapide en 5G était retenue comme priorité,** la définition en 2015 d'obligations de déploiement pour un réseau dont les caractéristiques ne sont pas encore connues semble inopportune. Afin d'émettre dans la bande 700, les opérateurs vont en effet investir dans des équipements actifs 4G, dont l'amortissement durera plusieurs années. Les mêmes opérateurs attendront sans doute la fin de ce cycle d'amortissement, qui pourrait atteindre 8 ans, avant de déployer des équipements 5G.

Les détails du réseau 5G devraient être connus d'ici deux ans. Attendre cette échéance avant de définir les conditions d'utilisation de la bande 700, qui servira précisément de support au futur réseau 5G, aurait pu être une solution plus pertinente que d'opter pour une précipitation contreproductive à terme.

ZONE DE DÉPLOIEMENT PRIORITAIRE, APPARAISSANT EN BLANC SUR LA CARTE



Source : ARCEP, annexe à la décision n°2015-0825 de l'ARCEP

A l'instar des obligations de déploiement prévues au titre de la bande 800, le cahier des charges impose également une **couverture des axes routiers prioritaires**<sup>1</sup>, qui doit être achevée 15 ans après la date de délivrance de l'AUF.

**Une obligation spécifique de couverture des « trains du quotidien<sup>2</sup> » a été ajoutée.** Selon un opérateur, à raison d'un site tous les trois kilomètres pour garantir une qualité satisfaisante, plus de 5 000 sites supplémentaires pourraient être nécessaires. Par ailleurs, les AUF en bande 700 étant attribuées pour une durée de vingt ans, il est certain que le réseau ferroviaire évoluera au cours de cette période. Cette obligation doit donc être précisée, et gagnerait sans doute à être plafonnée annuellement. Si cette disposition est favorable à la « mobilité numérique », **votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité de prévoir une telle obligation, au détriment d'exigences plus précises sur la couverture générale du territoire.**

**Par ces choix, le Gouvernement risque de se mettre dans la situation d'avoir une nouvelle fois à mettre en œuvre un programme public de soutien « zones blanches ».** Or, des conditions d'attribution différentes auraient pu permettre de garantir l'accès à la 4G dans les

<sup>1</sup> Autoroutes, axes routiers principaux au sein de chaque département reliant le chef-lieu de département aux chefs-lieux d'arrondissement, tronçons de route sur lesquels circulent en moyenne annuelle au moins cinq mille véhicules par jour.

<sup>2</sup> TER, RER, Transilien et Réseau des chemins de fer de la Corse.

---

territoires moins denses dans des délais raisonnables, et de réduire les besoins en ressources publiques. La priorité accordée à la valorisation économique du domaine public à court terme semble avoir supplanté l' « impératif d'aménagement numérique ».

**Votre rapporteur craint ainsi que l'attribution de la bande de fréquences 700 ne soit une opportunité manquée pour l'aménagement numérique du territoire.** *A fortiori* en l'absence de nouvelle procédure d'attribution avant 2030. Cette précipitation contre-productive risque d'être préjudiciable à la fois à la couverture en 4G de nos territoires, et au déploiement du futur réseau 5G.

Mais si l'attribution des AUF est une **donnée structurante** pour le déploiement des réseaux mobiles, votre rapporteur tient aussi à souligner qu'elle ne constitue qu'**un des paramètres de la politique d'aménagement numérique du territoire**. Celle-ci doit donc faire l'objet d'autres mesures de la part du Gouvernement qui, d'une manière générale, devrait imposer plus d'obligations aux opérateurs et en contrôler l'application effective.

#### IV. LA PROPOSITION DE LOI

##### A. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI

La présente proposition de loi relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre a été déposée le 28 mai 2015 à l'Assemblée nationale par MM. Bruno Le Roux et Patrick Bloche, Mme Corinne Erhel et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen (SRC) et apparentés. Ce texte prévoit les modalités de libération de la bande 700 par l'audiovisuel et la réaffectation des fréquences vers la téléphonie mobile.

Le texte initial de la proposition de loi contenait 11 articles. Après le passage en commission à l'Assemblée nationale, il comptait 16 articles. Après l'examen en séance publique, le 23 juin 2015, il compte **17 articles**.

**Le chapitre I<sup>er</sup>** de la proposition de loi regroupe les dispositions modifiant la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Les articles 1<sup>er</sup> à 7 *quater* visent à organiser la libération de la bande 700, notamment en élargissant les compétences du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) en matière de recomposition des multiplex, en sanctuarisant l'affectation de la bande UHF à la diffusion de la TNT jusqu'au 31 décembre 2030, et en prévoyant un dispositif d'aide et de communication à destination des téléspectateurs afin d'éviter un phénomène « d'écran noir » lors de la modification des normes de compression et de diffusion.

**Le chapitre II** regroupe les dispositions modifiant le code des postes et des communications électroniques. Les articles 8 à 9 précisent les obligations incombant aux opérateurs de communications électroniques, en

leur attribuant la prise en charge des coûts de réaménagement résultant du transfert de la bande 700, en généralisant l'objectif d'aménagement du territoire dans la définition des obligations de déploiement lors de la cession des fréquences, et en étendant à la bande 700 la taxe créée pour la bande 800 afin de financer le recueil et le traitement des réclamations des téléspectateurs dont la réception de la télévision serait brouillée par les services mobiles.

**Le chapitre III** regroupe les dispositions diverses et finales. Les articles 10 à 10 *ter* organisent la fin de la double diffusion dans les formats MPEG-2 et MPEG-4 de certains programmes, permettent à l'Agence nationale des fréquences (ANFr), de se voir communiquer par l'administration fiscale les informations nécessaires à la gestion des aides destinées à accompagner le transfert de la bande 700 et prévoient les modalités de résolution des perturbations des systèmes radioélectriques par l'ANFr. L'article 11 fixe les modalités d'application de la loi.

L'ensemble du texte est examiné au fond par la commission de la culture.

#### **B. L'ARTICLE 8 BIS**

**Votre commission est saisie pour avis de l'article 8 bis**, inséré à l'Assemblée nationale à l'initiative de Corine Erhel, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

**Cet article prévoit que, pour toute procédure d'attribution relative à des fréquences antérieurement affectées à l'audiovisuel, les obligations de déploiement tiennent compte prioritairement de l'impératif d'aménagement numérique du territoire.** Il vise à garantir que les modalités d'attribution des fréquences ainsi réaffectées feront de la couverture mobile de l'ensemble de la population un objectif prioritaire.

Ces dispositions reprennent celles de la loi de 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, dite « loi Pintat », qui visaient à définir les conditions d'attribution de la bande 800, dans le cadre du premier dividende numérique. En proposant de généraliser, à l'article L. 42-2 du code des postes et des communications électroniques, la prise en compte de l'aménagement numérique du territoire, l'article 8 *bis* reprend également les dispositions d'un amendement adopté à l'initiative de notre collègue Bruno Retailleau, lors de l'examen par le Sénat du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Si cette disposition deviendra, dans les faits, effective après la définition par l'ARCEP et le Gouvernement de la procédure pour la bande 700, **votre rapporteur estime indispensable la généralisation de ce**

---

**principe**, qui confirme l'importance de l'aménagement numérique et qui s'appliquera aux futures procédures d'attribution.

Votre commission a complété cet article en adoptant un amendement proposé par votre rapporteur, afin de **prévoir une consultation obligatoire de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques (CSSPPCE) lors de la définition des conditions d'attribution** des autorisations d'utilisation de fréquences par le ministre chargé des communications électroniques sur proposition de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

**La définition de ces conditions d'attribution comporte en effet des enjeux particulièrement importants** : valorisation du domaine public de l'État, équilibre économique du secteur des communications électroniques, aménagement numérique du territoire. Afin d'éviter que l'élaboration de ces conditions d'attribution n'échappe à la représentation nationale, il est essentiel de **garantir l'association du Parlement en amont du processus**.

**Composée de sept sénateurs et de sept députés**, désignés par leurs assemblées respectives, ainsi que de trois personnalités qualifiées dans les secteurs des postes et des communications électroniques, la CSSPPCE est la principale instance consultative en matière de communications électroniques. Le renforcement de sa participation à l'élaboration des conditions d'attribution des autorisations d'utilisation de fréquences est donc particulièrement souhaitable, et de nature à privilégier effectivement les impératifs d'aménagement numérique du territoire.

**Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 8 bis ainsi modifié.**



---

## TRAVAUX EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 15 juillet 2015, la commission a examiné son rapport pour avis sur la proposition de loi n° 544 (2014-2015) relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre.**

**M. Hervé Maurey, président.** – Notre commission a demandé à être saisie pour avis de la proposition de loi relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre (TNT), car la couverture numérique du territoire est une de nos préoccupations majeures et ce texte est un bon vecteur pour en réaffirmer le caractère prioritaire. Nous devons rappeler au gouvernement qu'il doit en faire une priorité dans ses relations avec les opérateurs. La commission de la culture a été saisie au fond ; le texte sera examiné en séance publique le 22 juillet, moins d'un mois après son adoption par l'Assemblée nationale dans le cadre de la procédure accélérée – signe de l'impatience, voire de la précipitation du gouvernement...

Je cède la parole à notre collègue Patrick Chaize, spécialiste reconnu de cette question et président de l'Avicca (Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel), pour son premier rapport.

**M. Patrick Chaize, rapporteur.** – Notre commission s'est saisie pour avis de cette proposition de loi qui accompagne le transfert de la bande de fréquences 700 MHz, aujourd'hui affectée à l'audiovisuel, vers l'Internet mobile. L'expression « dividende numérique » désigne la libération de certaines bandes de fréquences radio pour de nouveaux usages, du fait du passage de la télévision analogique à la TNT. Les fréquences de cette bande sont parfois appelées « fréquences en or » car leurs propriétés physiques permettent aux ondes de se propager sur un territoire plus important et de mieux pénétrer à l'intérieur des logements. La définition de leurs conditions d'utilisation par les opérateurs présente par conséquent des enjeux importants pour l'aménagement numérique du territoire et l'amélioration de la couverture mobile. C'est une occasion à saisir pour lutter contre la fracture numérique.

Les fréquences radio étant des ressources rares, qui appartiennent au domaine public de l'État, la loi prévoit qu'elles font l'objet d'autorisations d'utilisation attribuées après appel à candidatures. Le cadre de cette procédure et les obligations imposées aux opérateurs lauréats sont fixés par le ministre chargé des communications électroniques, sur proposition de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep).

S'agissant du réseau 2G, la couverture de la population demeure incomplète. Un programme national de résorption des zones blanches a été mis en œuvre à partir de 2003, mais certaines communes du programme ne sont toujours pas couvertes, tandis que certaines communes non couvertes ne sont pas intégrées au programme actuel. Il est insupportable qu'en 2015 certains de nos concitoyens soient isolés de toute communication mobile, en plus des autres inégalités territoriales dont ils peuvent pâtir.

En matière de 3G, la situation est encore plus insatisfaisante : plus de 2 200 communes ne sont toujours pas couvertes. En 2010, les trois principaux opérateurs commerciaux, rejoints ultérieurement par Free, s'étaient engagés par un accord collectif à couvrir en 3G l'intégralité des communes situées en zone blanche 2G avant la fin 2013. À ce jour, à peine un tiers de l'accord a été mis en œuvre. Les communes concernées sont privées d'Internet mobile, voire, pour nombre d'entre elles, d'un haut débit fixe de qualité. Le risque de voir des territoires et des citoyens isolés augmente, alors que le développement des usages rend chaque jour plus pénalisante l'absence d'accès Internet de qualité.

Les licences dans la bande 800 ayant été attribuées en 2012, la couverture en 4G est logiquement inachevée. La progression des déploiements a été plus rapide que prévue : fin 2014, 70 % de la population est couverte par un réseau 4G. C'est positif. Toutefois, ce déploiement rapide en zone dense, ne préjuge en rien de la couverture des territoires moins denses, donc moins rentables pour les opérateurs. La zone de déploiement prioritaire n'a de prioritaire que le nom : elle correspond, de fait, aux territoires qui seront couverts plus tard...

Face à ce constat et aux revendications légitimes de nos concitoyens, le gouvernement s'est enfin décidé à réagir. À la suite du comité interministériel aux ruralités de mars dernier, des dispositions ont été insérées dans le projet de loi sur la croissance et l'activité pour compléter et achever le programme de résorption des zones blanches 2G d'ici la fin 2016, transformer l'accord 3G entre opérateurs en programme obligatoire à mettre en œuvre d'ici la mi-2017, et améliorer la couverture hors centre-bourg en aidant les collectivités à financer des points hauts. Si ces nouvelles dispositions vont dans le bon sens. Il faudra toutefois faire preuve de vigilance sur leur mise en œuvre.

À cet état des lieux insatisfaisant s'ajoute la problématique, plus générale, des mesures de la couverture mobile. Les cartes de couverture des opérateurs et les critères visant à évaluer le respect des obligations réglementaires ne correspondent pas à l'expérience réelle de nos concitoyens. En théorie, 99,9 % de la population est couverte par la téléphonie mobile 2G. Or on rencontre ce 0,1 % restant partout ! Il ne suffit pas d'être dans une commune couverte pour avoir accès au réseau, tout comme un accès théorique ne garantit pas une qualité de service acceptable. La connaissance précise de la situation pour les réseaux de différentes générations est la

---

condition *sine qua non* d'une mise en œuvre pertinente des actions de résorption des zones blanches.

L'article 8 *bis* de la proposition de loi, inséré à l'Assemblée nationale, reprend les dispositions de la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, proposée par Xavier Pintat, pour l'attribution, à l'époque, de la bande de fréquences des 800 MHz. Ces dispositions encadrent le contenu du cahier des charges défini par l'Arcep pour la mise aux enchères des fréquences, en imposant une prise en compte prioritaire de l'aménagement numérique du territoire dans la définition des obligations de déploiement. Ces fréquences ayant vocation à être utilisées pour déployer le réseau 4G, mais également pour un futur réseau 5G, les obligations de déploiement et leurs échéances seront décisives pour l'inclusion numérique de tous les territoires.

Compte tenu du calendrier très resserré retenu par le gouvernement, ce cahier des charges a déjà été défini et approuvé par le ministre de l'économie et la secrétaire d'État chargée du numérique. Je crains que la préoccupation d'aménagement numérique du territoire soit victime de cette précipitation. Tout d'abord, le cahier des charges ne tient pas compte de la possession simultanée de fréquences dans la bande des 800 et dans la bande des 700 pour définir le calendrier des déploiements. S'il est compréhensible que les objectifs puissent être atteints indistinctement dans une bande ou dans l'autre, ne pas prévoir d'échéances rapprochées pour les opérateurs concernés revient à renoncer à une opportunité d'accélérer la couverture en 4G, et ultérieurement en 5G, de nos territoires. Une telle possibilité, envisagée lors de la consultation menée fin 2014, a été abandonnée face à l'opposition attendue des opérateurs et malgré les attentes légitimes des collectivités territoriales. Le calendrier des obligations dans la bande 700 a lui aussi été infléchi dans un sens favorable aux opérateurs.

Enfin, l'obligation, très générale, de couverture des trains du quotidien imposée aux opérateurs lauréats devra être précisée. Il serait plus pragmatique de circonscrire l'obligation en matière de réseau ferroviaire et de prévoir en contrepartie de cet assouplissement une échéance plus rapprochée pour la couverture du territoire, et notamment de la zone de déploiement prioritaire.

Mes regrets ne portent pas tant sur le texte que sur le processus dans lequel il s'inscrit. Les modalités retenues en matière d'aménagement numérique manquent d'ambition. Je crains que le gouvernement, en se précipitant, ne manque une occasion : une telle opportunité ne se représentera pas avant 2030, compte tenu du choix, par ailleurs discutable, de sanctuariser les autres bandes de fréquences affectées à l'audiovisuel jusqu'à cette date. En réalité, la seule urgence qui s'impose à ce texte est d'ordre budgétaire : le gouvernement attend 2,5 milliards d'euros de la vente des autorisations d'utilisation de fréquences, afin d'assurer le financement du budget de la Défense. Selon les opérateurs mobiles, l'utilisation de

nouvelles fréquences pour faire face à l'augmentation du trafic de données mobiles ne sera pas nécessaire avant plusieurs années. Une mise aux enchères plus tardive aurait permis de mieux valoriser le domaine public de l'État et d'analyser plus finement les options possibles en matière d'aménagement numérique. La précipitation risque d'être contre-productive pour le développement de la 4G comme de la future 5G.

L'article 8 *bis*, ajouté à l'Assemblée nationale à l'initiative de Corinne Erhel, généralise la prise en compte des impératifs d'aménagement numérique du territoire dans la définition des obligations de déploiement pour toute bande de fréquences utilisées précédemment pour la diffusion de la TNT. Cette disposition reprend un amendement déposé par Bruno Retailleau lors de l'examen du projet de loi pour la croissance et l'activité. Dès lors que les réserves exprimées portent sur la mise en œuvre réglementaire de ce principe, je vous propose un amendement prévoyant la saisine obligatoire de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques (CSSPPCE), instance où la présence parlementaire est significative, afin que les élus soient davantage associés au processus.

Il est essentiel que notre commission appuie cette priorité, en séance publique et dans le cadre du groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous remercie. Notre groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire, auquel Patrick Chaize participe activement, fera connaître ses propositions au mois d'octobre.

Nous constatons l'écart entre la théorie – les chiffres affichés de taux de couverture – et la réalité : les méthodes de mesure ne sont pas satisfaisantes, et la manière dont l'Arcep répertorie les communes couvertes laisse rêveur.

Je me réjouis néanmoins que le gouvernement rouvre le dossier de la téléphonie mobile, alors que le programme de résorption des zones blanches s'est officiellement clos avec des zones restées sans couverture, comme l'Arcep et l'Agence nationale des fréquences l'ont constaté. Depuis lors, on se regardait en chiens de faïence, les opérateurs ne voulant pas se charger de la couverture, même si la collectivité est prête à financer un pylône... Le dossier est donc rouvert ; j'espère que cela suffira, parce qu'il subsiste de nombreuses incertitudes sur le rythme, le financement et les obligations des opérateurs. Une vigilance particulière s'impose, et nous serons amenés à reparler de ce sujet.

Je partage le regret que la proposition de loi n'aille pas plus loin. Il est vrai que les gouvernements successifs craignent de contrarier les opérateurs. On aurait pu être plus directif, à la fois sur les objectifs et les obligations, mais les considérations budgétaires semblent avoir primé sur l'aménagement du territoire.

---

L'amendement présenté par le rapporteur encadre la procédure d'attribution des fréquences en prévoyant l'avis de la CSSPPCE. Ce n'est pas une solution miracle, mais cela renforcera le poids et l'information des élus.

**M. Gérard Cornu.** – Le président et le rapporteur sont des spécialistes du sujet. Je partage l'analyse de ce rapport sans concession, dont le constat est accablant. La fracture numérique entraîne une fracture économique et sociale. Nos concitoyens le ressentent, nous-mêmes le ressentons en tant que parlementaires. L'amendement me satisfait : le Parlement doit être associé en amont à l'aménagement du territoire, tout particulièrement numérique. La proposition de loi va dans le bon sens ; espérons que nous pourrions améliorer les choses, car un certain ras-le-bol s'exprime. Malgré les sorties médiatiques, le problème persiste, notamment sur la couverture des trains.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Je remercie M. Chaize. Oui, la fracture numérique est une réalité, et une injustice terrible. Le problème est grave, car nombre de territoires ruraux ne bénéficient pas des réseaux nécessaires à l'implantation de petites entreprises ou au travail à domicile, susceptibles d'impulser une dynamique économique. C'est la conséquence de la décision fatidique du gouvernement Fillon de confier la couverture du territoire à des opérateurs privés. Ceux-ci, tout naturellement, ont accordé la priorité aux grandes agglomérations, au détriment des plus petites. La proposition de loi atteste du fait que nous recherchons des solutions pour les territoires ruraux. C'est néanmoins un travail difficile.

Même si cette loi vise avant tout à récupérer 2,5 milliards d'euros, elle a quand même le mérite d'avoir rouvert le dossier, après la loi Macron où le ministre lui-même a introduit de nouvelles exigences vis-à-vis des opérateurs, notamment celle d'un développement rapide de la couverture avec des réunions de suivi tous les trois mois.

Nous voterons l'amendement proposé par le rapporteur, mais convenons qu'il y a urgence. Cette loi ne manque pas d'ambition, et rouvre le dossier.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Je salue la prestation du rapporteur sur un texte très technique. Dans les territoires ruraux, nous sommes attendus dans deux domaines : la médecine et la téléphonie mobile. Il ne faut pas manquer cette occasion. Nos concitoyens n'attendent pas un replâtrage, mais une couverture plus complète en téléphonie mobile et la mise en place d'un service numérique efficace pour bénéficier des usages modernes.

Rappelons que la 3G ne couvre pas l'ensemble du territoire. Ne peut-on développer la 4G à travers les points hauts existants, notamment les syndicats d'aménagement numérique qui ont mis en place le WiMax, dans l'attente du déploiement de la fibre optique ? C'est une discussion particulièrement importante ; ne manquons pas à nouveau l'occasion d'améliorer la couverture mobile.

**M. Hervé Maurey, président.** – N’oublions pas que l’ouverture de l’accès à de nouvelles bandes creuse les inégalités. Que peuvent penser nos concitoyens qui n’ont pas même la 2G devant une publicité pour la 4G ? Ils le vivent comme une injustice. Un maire de mon département m’a dit : « Je serais déjà content si j’avais la 1G ! ».

**M. Louis Nègre.** – Je félicite notre collègue pour ce rapport. L’amendement proposé est bienvenu : il est toujours bon d’associer les élus, et en premier lieu les sénateurs qui sont les élus des territoires. L’ouverture de cette bande est une fenêtre de tir. Dans les fêtes de village, combien de fois avons-nous entendu : « Nous n’avons pas de couverture mobile, monsieur le sénateur ! »

Vous avez rappelé que les opérateurs n’avaient pas tenu leurs engagements. Des pénalités, des moyens de rétorsion sont-ils prévus ? Les discours ne suffisent pas. C’est une question de civisme.

La fracture numérique persiste dans les transports, notamment ferroviaires, avec les interruptions incessantes de couverture pendant les trajets. Notre pays bénéficie pourtant d’infrastructures de qualité. Que fait-on ?

Une position plus politique pour conclure. Il est scandaleux que nous soyons obligés d’attendre le vote de cette loi pour affecter les 2,5 milliards d’euros que l’on espère ainsi dégager dans l’urgence au budget de la Défense, alors que nos troupes sont déployées simultanément sur plusieurs fronts. On marche sur la tête ! D’après le Centre d’analyse stratégique, la France consacre 7 points de PIB de plus que l’Allemagne aux dépenses sociales, soit 140 milliards d’euros par an de plus qu’outre-Rhin, où l’on ne meurt pas sur les trottoirs. Quand il existe de telles réserves, ce n’est pas la peine de recourir à une vente précipitée de 2,5 milliards d’euros pour boucler le budget de la Défense.

**M. Benoît Huré.** – D’un point de vue technique, est-on en capacité de déployer la téléphonie mobile sur l’ensemble du territoire, et en particulier sur les lignes de TGV ?

Au-delà des pénalités, a-t-on des moyens suffisants pour réduire ou supprimer les zones blanches restantes ? Sinon, quels moyens sont nécessaires ?

**M. Jérôme Bignon.** – Merci pour ce rapport très complet. Quand les ruraux se plaignent, ce n’est pas parce qu’ils ne peuvent pas appeler leur grand-mère : les chefs d’entreprises n’ont pas la possibilité d’envoyer des plans au micron sur Internet, l’accès à la culture est compromis... Je consacre une partie de ma réserve parlementaire à l’équipement informatique des écoles de mon département : on se heurte, là aussi, à l’absence de réseau. L’avenir de la médecine en milieu rural, ce sont aussi les nouvelles technologies qui relient les maisons pluriprofessionnelles de santé à l’hôpital ou aux laboratoires d’analyse. Il en va de même des relations avec

l'administration : la télé-déclaration de la TVA pour les artisans et agriculteurs a été mise en place, mais quel intérêt s'il faut parcourir cinq ou dix kilomètres pour trouver un poste connecté ? Plus récemment, les déclarations PAC ont posé le même problème.

J'ai participé à des déjeuners de travail à l'invitation de Bouygues ou d'Orange. Je ne m'y rendrai plus, tant l'autosatisfaction des opérateurs est horripilante. On se moque de nous ! Il existe un véritable décalage entre les attentes de la population rurale et la perception qu'ont les élites parisiennes de la situation, bien loin de la souffrance et de l'exaspération de nos compatriotes.

**M. Patrick Chaize, rapporteur.** – Le texte ne concerne que l'ouverture de la bande 700 MHz, qui améliorera la qualité du réseau mais ne résoudra pas l'ensemble des problèmes relatifs à l'aménagement numérique du territoire.

Nous engageons le transfert alors que le besoin n'existe pas ; surtout, la bande pourrait être utilisée demain pour la mise en place, dans deux ans, de la 5G qui apportera plus de débit et un meilleur confort. Or pour compléter la couverture en 4G, les opérateurs vont installer des équipements qui ne seront amortis que dans huit ans ! Autrement dit, pour gagner deux ans d'un côté, on en perd huit de l'autre. Le véritable enjeu est celui de l'aménagement numérique fixe : Bouygues s'est d'ailleurs lancé dans la 4G fixe, c'est-à-dire la mise en place de réseaux domestiques en 4G. Au total, le texte manque d'ambition et de vision.

Pour répondre à Louis Nègre, l'amendement introduit dans la loi Macron donne à l'Arcep des moyens de contrôle et de pénalisation des opérateurs qui ne tiennent pas leurs engagements. Reste à voir comment ils seront mis en œuvre.

S'agissant de la couverture des trains, le cahier des charges de l'Arcep fixe une obligation de couverture de 60 % au 17 janvier 2022, de 80 % au 17 janvier 2027 et de 90 % à horizon de quinze ans. C'est une avancée, même si ce n'est pas satisfaisant.

Il est en effet regrettable que les recettes produites par les licences ne soient pas affectées au numérique, sous la forme d'investissements dans des réseaux d'initiative publique ou d'aide à la mise en place de pylônes par les collectivités territoriales.

Techniquement, rien n'est impossible ; le critère déterminant est économique. On pourrait installer un nombre suffisant de pylônes pour couvrir l'ensemble du territoire...

**M. Benoît Huré.** – À condition d'obtenir les autorisations !

**M. Patrick Chaize, rapporteur.** – En effet, il faut tenir compte de la problématique des personnes hypersensibles, de la proximité des écoles... tout cela entraîne des trous dans la couverture. Enfin, je rappelle que les

opérateurs s'engagent sur un pourcentage de la population, et non du territoire.

Les besoins en téléphonie et en réseaux dans les zones rurales, évoqués par Jérôme Bignon, ne font pas débat. En matière de téléphonie, la 4G fixe est une solution d'attente avant l'aménagement filaire des territoires ruraux, qui est l'enjeu le plus important et doit être lancé au plus vite.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci. L'objectif premier de la proposition de loi est avant tout de dégager des recettes budgétaires. L'objectif d'aménagement du territoire est secondaire ; de plus, comme souvent, on ne veut pas contrarier les opérateurs...

Quant à la responsabilité du gouvernement Fillon, la décision à laquelle M. Filleul fait référence portait sur le très haut débit fixe et non la téléphonie mobile. Que je sache, le gouvernement qui lui a succédé n'a pas fondamentalement changé les choses.

Les avancées sur la téléphonie mobile ne sont pas contenues dans ce texte-ci mais dans la loi Macron ; introduites par le ministre lui-même, elles ont été votées à l'unanimité au Sénat, preuve que nous ne sommes pas dans la politique politicienne. Cette proposition de loi va dans le bon sens, notamment parce qu'elle nous extrait d'un no man's land juridique.

Je rappelle qu'en février 2012, nous avons adopté une proposition de loi sanctionnant les opérateurs qui ne respectent pas leurs obligations. Malheureusement, un lobbying efficace a entraîné le rejet du texte à l'Assemblée nationale par la majorité socialiste, qui l'avait soutenu lorsqu'elle était dans l'opposition. Il s'agissait désormais de ne pas contrarier le gouvernement, qui ne veut pas contrarier les opérateurs...

**M. Louis Nègre.** – Ils sont puissants, ces opérateurs !

**M. Hervé Maurey, président.** – Comme bien des lobbies. Je relève enfin que la loi de programmation militaire n'alloue de moyens supplémentaires aux armées qu'à partir de 2017. On mobilise donc ces ressources pour une utilisation qui n'est même pas immédiate !

*L'amendement du rapporteur sur l'article 8 bis est adopté.*

**M. Hervé Maurey, président.** – C'est l'unanimité, vous avez passé votre baptême du feu avec brio, monsieur le rapporteur.

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Mardi 30 juin 2015

- *Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA)* : **M. Patrick Vuitton**, délégué général ;

- *Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)* : **M. Patrick Garnier**, adjoint du responsable du département Villes et territoires de la direction territoriale ouest du Cerema et en charge par intérim de l'aménagement numérique des territoires.

### Jeudi 2 juillet 2015

- *Agence nationale des fréquences (ANFR)* : **M. Gilles Brégant**, délégué général ;

- *Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)* : **M. Sébastien Soriano**, président.

(Auditions en commun avec les rapporteurs de la commission de la culture et de la commission des affaires économiques.)