



Séance plénière du 7 mars 2002

**COMMUNICATION :  
LA DESSERTE DES TERRITOIRES  
PAR LES RESEAUX DE TELEPHONIE MOBILE  
EN REGION CENTRE**

**Rapporteur  
Armand VILLA**

## **1 Le contexte national.**

À la fin décembre 2001, le parc de téléphones mobiles, toujours en forte progression, atteignait 37 millions dans notre pays. Dans le même temps, le nombre de lignes fixes dépassait tout juste 34 millions. Cet état de fait, que semble-t-il ni l'État ni les opérateurs, qui attendaient au mieux 3 millions d'abonnés en 2000, n'avaient prévu, conduit à recadrer les conditions de la desserte des territoires par la téléphonie mobile.

La place centrale du besoin de communication, de circulation de l'information dans la vie quotidienne et dans les activités sociales et économiques de la société, expliquent pour une grande part le "succès" de la diffusion de la téléphonie mobile.

Le téléphone mobile par les pratiques qu'il génère est producteur de lien social. Il est un outil indispensable des développements tant économique que touristique. Il est l'accompagnateur de la mobilité et de l'ouverture des échanges. Si, à l'instar des possibilités d'accès au haut débit, la desserte des territoires par les réseaux de téléphonie mobile ne constitue pas une garantie absolue pour leur développement, l'absence de couverture en est un frein indéniable. Cette carence dans la desserte peut également avoir pour conséquence l'accélération de la désertification de certaines zones déjà en difficulté.

## **1.1 Une nouvelle structuration du territoire sous l'impulsion des TIC.**

Cette question d'une structuration des territoires par les technologies de l'information et de la communication (TIC) a été largement développée dans le Rapport du Conseil économique et social régional (CESR) du Centre présenté en Séance plénière les 29 et 30 octobre 2001<sup>1</sup>.

En effet, la desserte de tous les territoires de la région Centre est indispensable à son développement social et économique. Ce développement nécessite aujourd'hui l'accès aux nouvelles technologies, en particulier le haut débit et le réseau mobile, comme il a pu nécessiter, en son temps, l'accès au réseau téléphonique commuté.

L'égalité d'accès de toutes et de tous, particuliers et entreprises, en tous lieux du territoire et au moindre coût doit être assurée. Cet objectif du Gouvernement est fortement mis en avant dans ses différents documents stratégiques. Force est de constater que cette possibilité n'est offerte par aucun des trois opérateurs de téléphonie mobile. L'absence de déploiement de leur réseau sur l'ensemble du territoire national est le résultat des impératifs de rentabilité des investissements sur des zones où les demandes locales et de transits cumulées sont considérées trop faibles par les opérateurs. Initialement, l'attribution des trois licences GSM était basée sur des obligations de couverture de population et des grands axes routiers et autoroutiers et non en termes de territoires.

Mais si effectivement les trois opérateurs de télécommunications ont réalisé, dans le cadre des obligations de couverture imposée par l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), plus que leurs obligations (*Cf. graphique annexe 1*), la concentration des populations dans les zones urbaines a naturellement pour effet que les zones les plus rurales ne bénéficient d'aucune couverture ou d'une couverture de mauvaise qualité.

Par ailleurs, il convient de souligner, que les opérateurs ne mettent pas en œuvre tous les moyens techniques dont ils disposent pour mutualiser les réseaux de téléphonie mobile et donc d'en réduire les coûts d'environ 30%. En effet, aujourd'hui, les opérateurs semblent refuser le partage des infrastructures selon le principe dit de "l'itinérance" pourtant mis en œuvre dans certains pays européens.

## **1.2 La nécessité de corriger les carences de la concurrence.**

La libéralisation du marché a pour conséquence d'amplifier l'offre dans des zones urbaines déjà très équipées, là où les conditions de rentabilité sont maximales. Pour autant, elle ne se traduit pas par une augmentation significative de la couverture de l'ensemble du territoire, en particulier des zones de faible densité démographique.

Les limites de la concurrence à couvrir l'ensemble du territoire national ont conduit le Gouvernement à proposer, lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de Limoges le 9 juillet 2001, un plan d'action destiné à assurer la desserte de toutes ces zones d'ici 2004. La mise en place de ce dispositif de soutien public à l'investissement était basée sur une étude réalisée par le cabinet SAGATEL pour le Gouvernement. Le modèle macro-économique développé par SAGATEL est basé sur la détermination de "Zones incomplètement couvertes" (ZIC) à partir des données des opérateurs et des caractéristiques physiques du terrain. Cette étude a permis de déterminer 1416 communes sur l'ensemble du territoire national, 18 communes pour la région Centre, dont le centre bourg ne bénéficie d'aucune couverture réseau. Le dispositif financier du plan gouvernemental repose sur un cofinancement par les opérateurs (28,6%), l'État (35,7%) et les collectivités locales (35,7%). Le cadre global des investissements a été fixé à 210 millions d'euros. Par ailleurs, une participation supplémentaire des opérateurs semble avoir été obtenue en contrepartie de la réduction du prix d'attribution des licences UMTS. Cet engagement, porté par Orange et SFR, pourrait se monter à 91,5 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Une ambition pour la Région Centre : maîtriser son entrée dans la "Société de l'information", CESR Centre, 29 et 30 octobre 2001.

L'étude SAGATEL a fait l'objet d'importantes critiques de la part de l'ART. Cette dernière a établi, en partenariat avec l'Association des Départements de France (ADF), un protocole de mesures radioélectriques basé sur le canton et destiné à produire une cartographie objective à la fois des zones non couvertes mais aussi des zones mal couvertes pour chacun de trois opérateurs. Ainsi, l'étude SAGATEL ne saurait constituer une base sérieuse pour la définition d'un plan d'action national visant à étendre la couverture mobile sur l'ensemble du territoire.

## 2 La démarche initiée au niveau régional.

Suite à l'étude SAGATEL et sa remise en cause par l'ART, deux démarches parallèles ont été développées. Il a ainsi été demandé aux Préfets de solliciter directement chaque commune sur l'absence éventuelle de couverture par un réseau de téléphonie mobile. Cette méthode, bien qu'approximative, a déjà permis le recensement d'un nombre supérieur de communes non desservies.

Par ailleurs, en région Centre, les deux Départements du Cher et de l'Indre ont procédé les premiers à la réalisation de mesures radioélectriques sur l'ensemble de leur territoire selon le protocole de l'ART. Les résultats de ces campagnes de mesures ont confirmé, si besoin était, combien l'étude SAGATEL était incomplète.

Les quatre autres Départements de la région ont choisi également de réaliser des campagnes de mesures basées sur le même protocole. Ces décisions ont été prises consécutivement à la réunion de la Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) du 22 janvier 2002. Lors de cette même réunion, le Préfet de région a constitué un groupe de travail sur la couverture régionale par les réseaux de téléphonie mobile dont l'objet est de recueillir les différentes données remontant des six Départements et de constituer ainsi une cartographie précise de la couverture du territoire régional par les réseaux de téléphonie mobile (Cf. cartographie annexe 2).

Alors que les campagnes de mesures ne sont pas encore achevées, les premiers résultats font apparaître que les zones non ou mal couvertes concerneraient près de 300 communes de la région Centre.

	Communes non couvertes	Population non couverte
Cher <sup>1</sup>	45	9,22 %
Eure et Loir <sup>2</sup>	11	1,63 %
Indre <sup>1</sup>	124	30,22 %
Indre et Loire <sup>2</sup>	42	3,72 %
Loir et Cher <sup>1</sup>	46	16,10 %
Loiret <sup>2</sup>	13	0,58 %
Région Centre	281	7,39 %

<sup>1</sup> communes identifiées par le recensement du SGAR et confirmées à la suite des campagnes de mesure

<sup>2</sup> communes identifiées par le recensement du SGAR

Couverture de la région Centre par les réseaux mobiles (source : SGAR Centre)

Une telle situation hypothèque sérieusement les potentialités de développement social, économique et touristique de ces territoires. Il est impératif d'y remédier !

## 3 La nécessité de mener des actions régulatrices.

La nécessité de répondre aux besoins des populations et des entreprises de leurs territoires oblige donc les collectivités territoriales à engager des actions destinées à assurer la couverture de leur territoire par le réseau de téléphonie mobile. En assurant, avec l'aide de l'Etat compte tenu de l'ampleur des coûts, le financement des infrastructures sur leur territoire, ces collectivités sont conduites à se substituer aux opérateurs, sans pour autant être assurées de leur concours effectif à l'offre de services de téléphonie mobile.

Dès lors, il est légitime de s'interroger sur le sens et la validité des organismes et modes de régulation actuels. Doivent-ils être uniquement des organismes chargés d'organiser et de contrôler la concurrence ou doivent-ils être aussi chargés d'organiser et de contrôler la satisfaction d'un besoin collectif ? D'autre part, les élus locaux, notamment régionaux, doivent-ils être cantonnés dans un rôle d'intervention de substitution ? Ne devraient-ils pas être parties prenantes, avec les élus nationaux, des modes de régulation des télécommunications compte tenu de leur rôle vital pour les économies modernes ?

Ainsi, l'action régulatrice doit satisfaire l'égalité d'accès aux réseaux mobiles de toutes et de tous au meilleur prix ainsi que la fourniture sur tout le territoire de services de téléphonie performants.

Le Conseil économique et social de la région Centre considère qu'il convient, en premier lieu, d'assurer une cohérence régionale de la couverture. L'échelon régional apparaît également comme le plus pertinent pour assurer la coordination des actions menées par les collectivités territoriales. Le rôle de chef de file de la Région en matière d'aménagement du territoire doit ainsi s'exprimer sur ce dossier.

Si la région, collectivité locale et échelon déconcentré de l'État, apparaît comme l'échelon le plus pertinent pour coordonner les actions des différentes collectivités locales, il est également celui où il convient de faire remonter les données locales. Elle devrait ainsi assurer un contrôle de la desserte des territoires. Le suivi de l'évolution dans le temps de la couverture par les réseaux mobiles impose la collecte des informations auprès des opérateurs. Il s'agit, à partir de la base établie par les six Départements de la région lors des campagnes de mesures, de compléter la cartographie des réseaux et de la conserver à jour.

### **3.1 L'entrée de la téléphonie mobile dans le champ du Service universel.**

Le CESR souhaite attirer l'attention à la fois de l'État et de l'ART sur le fait que la place aujourd'hui occupée par la téléphonie mobile dans notre société justifie pleinement son introduction dans le Service universel des télécommunications défini par l'article L 35-1 du code des Postes et télécommunications qui, à ce jour, ne traite que de la téléphonie fixe.

Le Conseil considère qu'il s'agit de la seule possibilité juridique dorénavant existante en raison des contraintes et la philosophie de la réglementation européenne pour instaurer partout un seuil de prestations de service et obtenir de la part des opérateurs l'assurance d'une couverture effective de l'ensemble des territoires par des réseaux de téléphonie mobile. Celle-ci permettrait d'imposer aux opérateurs des obligations supplémentaires en terme de couverture territoriale. L'article L 35-7 du même code envisage l'inclusion de nouveaux services dans le champ du Service universel. Cette mesure pourrait faire l'objet d'une disposition spécifique insérée dans le projet de loi sur la société de l'information. Le CES national a fait une proposition en ce sens à l'occasion de son rapport présenté les 12 et 13 juin 2001 par André MARCON<sup>2</sup>, de plus, il suggère de porter cette intégration à l'échelle européenne.

La mise en œuvre de ce Service universel modernisé pourrait reposer sur deux moyens. En premier lieu, le développement de l'itinérance apparaît comme la solution la plus simple et la moins coûteuse pour la collectivité. En second lieu, celui-ci pourrait être complété par la création d'un fonds national de solidarité pour la téléphonie mobile destiné à financer ce Service universel. Enfin, il reviendra également à l'État et à l'ART de s'assurer qu'à chaque renouvellement de licence, les trois opérateurs participent bien à la réalisation de ce Service Universel.

---

<sup>2</sup> Haut débit, mobile : quelle desserte des territoires ?, Rapport MARCON, Conseil économique et social, 12 et 13 juin 2001, Éditions des journaux officiels, 133 p.

### **3.2 S'assurer de la couverture rapide du territoire.**

L'objectif de couverture rapide de l'ensemble du territoire régional pose inévitablement la question du financement des infrastructures nécessaires. L'enveloppe financière dégagée lors du CIADT du 9 juillet 2001 retenait un investissement de l'ordre de 210 millions d'Euros, sachant que l'hypothèse d'une couverture totale du territoire représenterait selon les mêmes sources un investissement de 400 millions d'Euros. Il semble cependant que le coût des infrastructures pris en compte par le CIADT soit nettement sous-estimé.

D'autre part, des interrogations subsistent. En effet, le texte du CIADT envisage la construction de stations de base équipées alors que le projet de circulaire pour l'application de l'article L 1511-6 du Code général des collectivités territoriales soumis à la consultation envisage la notion d'infrastructure dans un sens plus restreint, c'est à dire passives (uniquement le pylône et les câblages électriques). Les conséquences de l'interprétation de cette mesure ne seront pas négligeables pour le financement.

Enfin, le CIADT prévoyait l'achèvement de la couverture par les réseaux de téléphonie mobile, basée sur les résultats de l'étude SAGATEL, dans les trois années à venir. Il est évident qu'il sera beaucoup plus difficile de tenir ces délais compte tenu des résultats des campagnes de mesures. Cependant, il est urgent de fixer des échéances claires à très court et à court termes.

- Le très court terme.

La logique développée à l'occasion du CIADT de juillet 2001 reposait sur la détermination de zones prioritaires. Le Massif Central constitue la zone prioritaire de ce dispositif. Pour la région Centre, les Départements du Cher et de l'Indre appartiennent à cette zone. Afin de pouvoir s'inscrire dans cette première étape, ces deux Départements doivent ainsi bénéficier de mesures à très court terme. Par ailleurs, ces zones sont éligibles aux fonds structurels européens.

Compte tenu, d'une part, de l'urgence des investissements, le Cher et l'Indre sont en passe de les réaliser, et, d'autre part, de la nécessité d'imposer aux opérateurs la réalisation de l'achèvement de la couverture territoriale, des mesures immédiates doivent être mises en place. Il convient de noter que dans ces deux cas, les Départements assurent la maîtrise d'ouvrage.

- Le court terme.

L'achèvement de la couverture du territoire régional est à envisager à court terme. Ce vaste programme d'investissements ne peut reposer que sur un mode de financement solide. Afin de favoriser le développement des réseaux mobiles, les opérateurs sont exemptés de la rémunération additionnelle versée à l'opérateur de téléphonie fixe chargé du Service universel. Ce Service universel, dans sa configuration restreinte à la téléphonie fixe, est financé par le fonds du Service universel.

La création d'un **fonds national de péréquation pour la téléphonie mobile** viendrait compléter ce premier fonds et serait destiné à financer le Service universel modernisé et étendu à la téléphonie mobile. Ce fonds serait alimenté par les opérateurs en fonction de leur implantation dans les zones déterminées à partir des campagnes de mesures radioélectriques. Une estimation des coûts des infrastructures devrait permettre de fixer les modalités de calcul des contributions des opérateurs.

Dans les deux cas, Il apparaît nécessaire que le Gouvernement revoie les modes de financements et notamment la part contributive de chacune des parties. La couverture territoriale ne peut être assujettie aux seuls impératifs de la rationalité économique des opérateurs. Il s'agit d'un enjeu social et d'aménagement du territoire. De plus les contributions de la Région comme celle des Départements semblent, dans le cas présent, inévitables. En effet, il n'est absolument pas envisageable que les collectivités les plus petites qui sont également les moins bien desservies par un réseau mobile, supportent, à la place des opérateurs le coût du déploiement de leur réseau.

Le CESR souhaite que les financements éventuellement engagés par les collectivités, y compris l'État, soient expressément assortis d'une exigence de mise en œuvre du principe de l'itinérance susceptible de diminuer de 30% les coûts qu'elles auront à supporter.

### **3.3 L'itinérance.**

Le partage des sites et des infrastructures, notamment celles éventuellement construites par les collectivités locales, est parfaitement acquis. Néanmoins, il suppose l'installation d'équipements par chacun des opérateurs. Les déploiements géographiques complémentaires par les opérateurs sur certains territoires, à travers des accords d'itinérance de façon à offrir une couverture globale à leurs clients, constituent un partage géographique. Cette itinérance est déjà en œuvre dans certains pays européens pour les réseaux GSM. De plus, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Allemagne envisage sérieusement de développer l'itinérance pour les réseaux de 3<sup>ème</sup> génération (UMTS).

Ainsi, l'itinérance apparaît comme l'aboutissement de la rationalisation des investissements en infrastructures. Ces dernières sont moins coûteuses que celles destinées à supporter trois installations différentes. D'ailleurs, le Gouvernement avait initialement obtenu l'accord des trois opérateurs pour la mise en place d'un système d'itinérance locale à l'occasion du CIADT de Limoges. Il incombe à ce dernier de maintenir une pression sur les opérateurs afin qu'ils ne rejettent pas cette mesure dont les investissements complémentaires nécessaires aux trois opérateurs resteront nettement moins importants que les efforts financiers demandés aux collectivités.

L'optimisation des investissements nécessite une collaboration très poussée entre toutes les collectivités locales, l'État et les opérateurs. La connaissance précise du terrain, tant géographique qu'architectural, que peuvent avoir les acteurs locaux est un élément très positif du point de vue des opérateurs. En effet, ces derniers sont demandeurs d'informations concrètes de ce type qui peuvent conduire, pour eux, à d'importantes économies pour les études de pré-ingénierie.

Par ailleurs, l'utilisation de bâtiments existants, tels les châteaux d'eau lorsque cela est possible, permet de réduire les nuisances, en particulier visuelles, sur l'environnement. Il convient d'avoir le souci de préserver le patrimoine naturel et historique de grande qualité dont dispose la région Centre. Dans cette même perspective, il s'agit d'encourager les opérateurs de téléphonie, mais aussi tous les propriétaires de pylônes, à mutualiser leurs infrastructures.

Il conviendrait également de rechercher une optimisation de ces investissements sur le réseau GSM afin que les infrastructures puissent bénéficier, si les possibilités techniques le permettent, au futur réseau UMTS. L'UMTS pourrait être une solution pour déployer le haut débit dans les zones les plus éloignées des grands réseaux de télécommunication. Par ailleurs, il est nécessaire, dès à présent, de mener, dans la mesure du possible, une réflexion prospective sur les techniques et les moyens futurs de diffusion de l'ensemble des TIC, en particulier du haut débit.

Enfin, l'action régulatrice de la Région doit être prolongée par une intervention forte du Gouvernement, par voie législative ou réglementaire, pour que, le principe de l'itinérance locale soit appliqué sur l'ensemble des zones du territoire ne bénéficiant pas d'une couverture par les trois opérateurs et que la téléphonie mobile entre dans le champ d'application du Service universel.

### **3.4 Le maintien des objectifs de recherche dans le domaine de la santé.**

Enfin, il revient à l'État de créer les conditions favorables, voire d'impulser directement, le développement de la recherche relative aux nuisances des réseaux hertziens sur la santé. Un certain nombre de réglementations sont actuellement en vigueur ou en préparation, de plus, les opérateurs appliquent déjà volontairement les limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques conformément aux réglementations de la Commission européenne. Cependant, de nombreuses interrogations demeurent tant au niveau des élus locaux que des habitants sur les effets possibles sur la santé de ces rayonnements.

## 4 Conclusion.

Dans le cadre de l'achèvement de la couverture territoriale par les réseaux de téléphonie mobile la Région, collectivité territoriale, et, la région, échelon déconcentré de l'État, doivent être le fer de lance de la démarche locale. Elles doivent assurer la coordination et la cohérence des différentes actions locales pour lesquelles les Départements continueraient à assurer la maîtrise d'ouvrage et le rôle d'interlocuteur privilégié des opérateurs au niveau local.

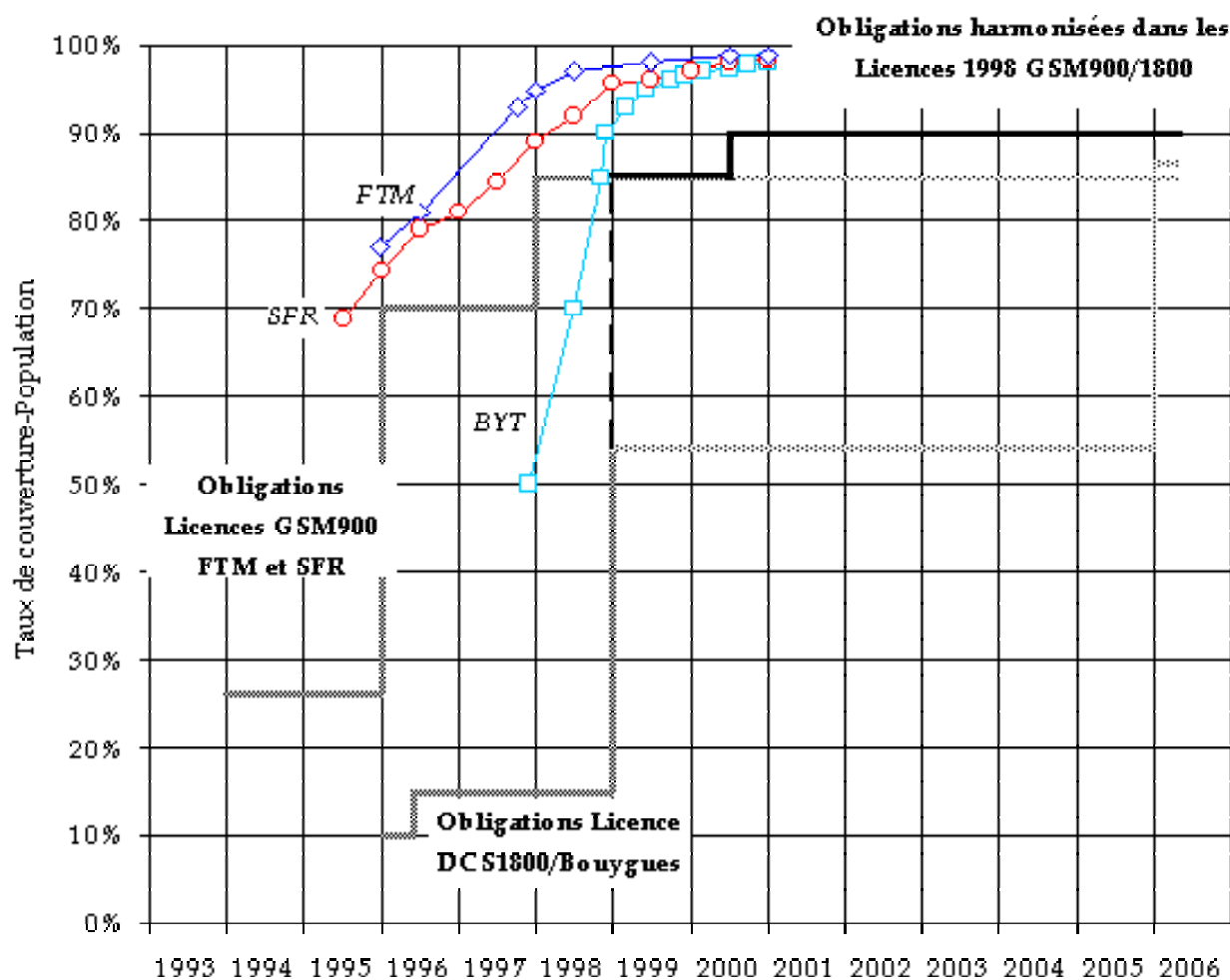
Au niveau national, l'État doit jouer pleinement son rôle de régulateur. Il doit, ainsi que l'ART, obtenir des opérateurs un engagement ferme dans le cadre d'une stratégie globale de déploiement des réseaux tant de téléphonie mobile, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> génération, que haut débit. Sans une pression efficace, les objectifs maintes fois affichés au cours du CIADT ou dans les Schémas de services collectifs d'un accès de tous aux technologies de l'information et de la communication resteront lettre morte.

Il apparaît ainsi nécessaire de construire une stratégie publique destinée à achever la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile autour des trois axes définis précédemment :

- L'entrée de la téléphonie mobile dans le champ du Service universel,
- La mise en œuvre, dans les zones non ou mal couvertes, d'un système d'itinérance local appuyé sur des mesures législatives et réglementaires contraignantes,
- La création d'un fonds national de péréquation pour la téléphonie mobile couplé avec des mesures transitoires afin de prendre en compte les priorités.

A côté de ces trois domaines, il conviendra évidemment de ne pas faire l'économie de mesures environnementales et de la promotion du haut débit.

# ANNEXE 1

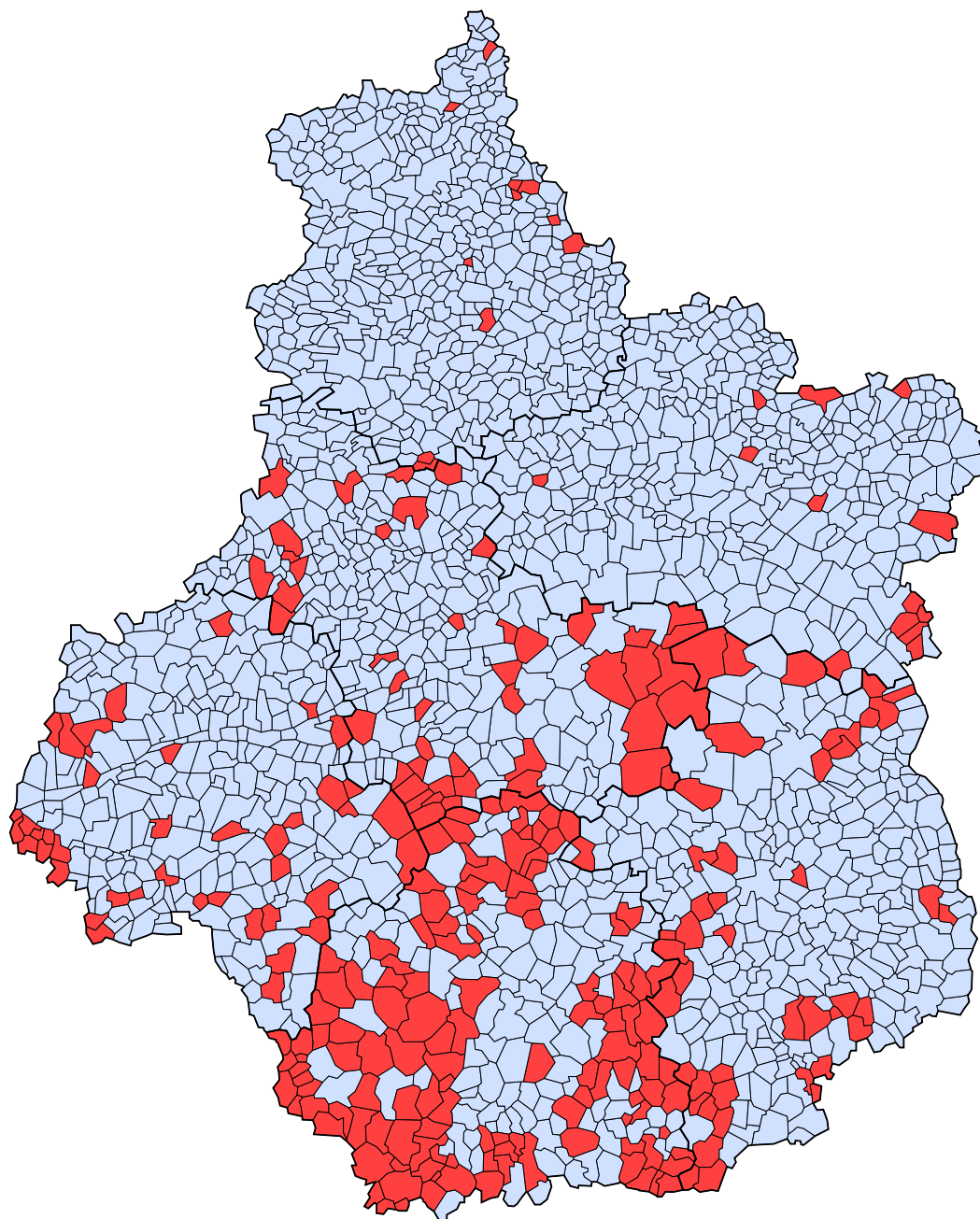


## Taux de couverture réalisé et obligations des opérateurs mobiles

(Source : Pour l'accès de tous à la téléphonie mobile : bilan de la couverture du territoire Rapport au Gouvernement – juillet 2001)

## ANNEXE 2

### COUVERTURE DU TERRITOIRE REGIONAL PAR LES RESEAUX DE TELEPHONIE MOBILE



Conception CESR Centre mars 2002  
BD Carto IGN  
Sources : SGAR - Conseils généraux Cher, Indre, Loir et Cher

Couverture par les réseaux mobiles

- Zones couvertes
- Zones non couvertes