

Télécommunications et aménagement du territoire.

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi tend à étendre la couverture du territoire en téléphonie de deuxième génération (réseaux GSM) par la mise en œuvre prioritaire de prestations d'itinérance locale entre opérateurs.

Alors que le nombre d'abonnés au téléphone mobile vient de dépasser le nombre d'abonnés au téléphone fixe, un sentiment d'abandon grandit dans les parties du territoire national qui ne bénéficient d'aucune couverture en téléphonie mobile. L'absence de couverture de nombreuses communes est pénalisante, non seulement sur le plan de l'agrément, des loisirs, du tourisme, de la sécurité aussi, mais également du point de vue du développement de l'activité économique. En effet, le mobile est devenu un outil de travail pour de nombreuses professions, médicales ou artisanales, par exemple. La couverture du territoire en téléphonie mobile constitue désormais un élément d'attractivité économique et humaine au même titre que les infrastructures traditionnelles.

Or il apparaît que la dynamique concurrentielle, qui a conduit les opérateurs mobiles à déployer fortement leurs réseaux de télécommunications ces dernières années, ne permettra pas d'amélioration sensible de la couverture, d'autant plus que les opérateurs GSM se préparent à investir dans des projets UMTS qui vont durablement réduire leur capacité d'investissements dans leurs réseaux de téléphonie mobile de deuxième génération.

Deux solutions techniques existent pour étendre la couverture téléphonique du territoire : le partage d'infrastructures, qui signifie le déploiement d'un réseau de téléphonie mobile propre à chaque opérateur, ces réseaux étant toutefois supportés par des infrastructures passives communes ; ou l'itinérance locale, qui repose sur le déploiement d'un seul réseau par un seul opérateur, lequel s'engage à accueillir sur son réseau les appels des abonnés des autres réseaux.

La proposition de loi n° 409 vise à autoriser les collectivités locales qui décideraient de financer des infrastructures de télécommunications à exiger des opérateurs de téléphonie mobile qu'ils mettent en place une itinérance locale. L'itinérance, permettant de n'installer, dans les zones blanches, qu'un seul réseau capable d'accueillir les communications des abonnés de tous les opérateurs mobiles, représente de ce fait une solution beaucoup moins coûteuse que le partage d'infrastructures, qui repose sur le déploiement parallèle de plusieurs réseaux de télécommunications. La proposition de loi sert donc l'intérêt collectif. Pour les zones dont la taille ne justifie pas la mise en place de l'itinérance locale, le texte prévoit également la possibilité de recourir au partage d'infrastructures dans les cas où tous les opérateurs le jugeraient préférable.

La solution laissée par le précédent Gouvernement et reposant sur le partage d'infrastructures, qui plus est, entre deux opérateurs de téléphonie mobile et non trois, ne peut sérieusement s'imposer. La preuve en est que les deux opérateurs concernés ne l'ont eux-mêmes pas mise en œuvre depuis près d'un an.

Le Gouvernement actuel en a pris la mesure. C'est pourquoi il travaille aujourd'hui à élaborer une nouvelle stratégie de couverture, reposant sur une position concertée des opérateurs, dont la finalisation et le suivi sont assurés par l'Autorité de régulation des télécommunications. D'ores et déjà, il apparaît que l'initiative de cette proposition de loi a contribué à l'avancée des négociations engagées entre les opérateurs.

Toutefois, les élus locaux attendent toujours la concrétisation, sur le terrain, de cette avancée. Cette proposition de loi veut leur garantir qu'ils n'attendront pas éternellement et qu'ils ne seront pas déçus.

Il est aujourd'hui de la responsabilité des sénateurs d'intervenir dans ce débat, qui les concerne au premier chef en raison de son implication territoriale, et d'orienter le Gouvernement vers une solution de bon sens, assurant une couverture effective, optimisant les deniers publics et respectant l'équité concurrentielle entre les trois opérateurs.

I. COMPLÉTER LA COUVERTURE DU TERRITOIRE EN TÉLÉPHONIE MOBILE : UN IMPÉRATIF POLITIQUE MAIS PAS ENCORE JURIDIQUE

A. LE TÉLÉPHONE MOBILE N'EST PAS ENCORE UN SERVICE PUBLIC

Le téléphone mobile est devenu un outil plus important que le téléphone fixe dans la vie des Français : désormais, le nombre d'abonnés (environ 38 millions en juin 2002) à un téléphone mobile est supérieur à celui des abonnés au téléphone fixe (34 millions de lignes). Le taux de pénétration du téléphone mobile dans la population française avoisine désormais les 60 %. La possibilité de téléphoner en situation de mobilité est ainsi devenue la norme sur la plus grande partie du territoire français.

Pourtant, **le périmètre du service universel des télécommunications**, récemment revu à l'occasion de la négociation des directives européennes du « Paquet Télécoms », **ne comprend pas la téléphonie mobile**. L'Union européenne pourrait revenir prochainement sur son refus d'inclure la téléphonie mobile dans le service universel puisque l'article 15 de la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques prévoit un réexamen périodique de la portée du service universel. Le premier **réexamen** interviendra au plus tard **deux ans après** l'entrée en vigueur du dispositif. Il faut noter que, comme l'a fait remarquer l'Autorité de régulation des télécommunications, dans son avis n° 01-475 en date du 18 mai 2001 sur le rapport 2000 du Gouvernement au Parlement concernant le service public des télécommunications, l'incorporation des services de téléphonie mobile dans le service universel conduirait à imposer de nouvelles obligations, notamment en matière d'homologation tarifaire, aux opérateurs de téléphonie mobile, puisque les tarifs qui se rapportent aux prestations de service universel sont soumis à homologation tarifaire.

En tout état de cause, **ceci signifie qu'aujourd'hui aucune obligation de couverture territoriale étendue n'est opposable aux opérateurs de téléphonie mobile**, ni d'ailleurs aucune norme de qualité.

Il n'en a pas toujours été ainsi. Afin d'inciter ces opérateurs à étendre leur couverture territoriale, **la loi de réglementation des télécommunications n° 96-659 du 26 juillet 1996 avait en effet mis en place un système d'incitation financière**, figurant à l'article L.35-3 du code des postes et télécommunications : les opérateurs acceptant d'être soumis par leurs cahiers des charges à des obligations de couverture à l'échelle nationale se trouvaient exemptés de la part de la rémunération additionnelle à la rémunération d'interconnexion versée à l'opérateur historique -en charge du service universel- correspondant au déséquilibre de la structure courante des tarifs téléphoniques. En contrepartie, ces opérateurs s'engageaient à contribuer, à partir du 1^{er} janvier 2001, à la couverture des « routes nationales et des autres axes routiers principaux et des zones faiblement peuplées du territoire » non couvertes.

Le transfert au fonds de service universel du financement du coût net des obligations de péréquation géographique a impliqué **l'extinction, au 1^{er} janvier 2001, de la rémunération additionnelle et celle du mécanisme d'exemption associé**. Pour relayer ce système incitatif, l'Autorité de régulation des télécommunications suggérait, dans son avis^{1(*)} du 19 juin 2001, d'exonérer les opérateurs mobiles de tout ou partie de leur contribution au fonds de service universel, en contrepartie d'un engagement de réinvestissement des sommes ainsi économisées dans la couverture des réseaux mobiles, dans la continuité de l'ancien dispositif.

Mais le Gouvernement d'alors^{2(*)} a écarté cette suggestion qualifiée « d'intéressante » mais impossible à mettre en oeuvre dans le contexte actuel. L'argument avancé est le suivant : l'ensemble des exploitants de réseaux ouverts au public et des fournisseurs de services téléphoniques au public contribuent au fonds de service universel au prorata de leur volume de trafic et le coût du service universel est fixé chaque année à une valeur donnée, donc toute diminution de contribution de la part d'un opérateur fait reporter la charge sur les autres opérateurs. Une exonération de cette contribution risquerait de déséquilibrer -encore un peu plus- les opérateurs du service fixe qui verrait leur contribution augmenter fortement. Ceci serait particulièrement vrai pour les opérateurs transportant beaucoup de trafic pour un chiffre d'affaires unitaire faible, comme les fournisseurs d'accès à Internet.

Le même rapport 2001 du Gouvernement au Parlement relève en outre que « *l'extension de la couverture du territoire aux zones non-couvertes est une opération ponctuelle alors que le service universel est un dispositif durable, destiné à fournir à tous un service téléphonique de qualité à un prix abordable.* »

La preuve en est que l'article 32 de la directive « service universel » -citée plus haut- autorise les Etats membres à décider d'imposer des services additionnels, en sus des obligations de service universel -au titre desquelles la couverture mobile ne figure pas-, mais dans ce cas, « aucun mécanisme de compensation impliquant la participation d'entreprises spécifiques ne peut être imposé ». Ainsi, une éventuelle exonération des opérateurs mobiles de leur contribution au fonds de service universel serait contraire à l'article 32 de cette directive, qui entrera en vigueur dès sa transposition en droit français, prévue avant juillet 2003.

C'est pourquoi **l'hypothèse d'une incitation financière doit être, pour l'heure, abandonnée** : il ne convient donc pas d'espérer un quelconque progrès dans la couverture du territoire français en téléphonie mobile par ce biais.

^{*} ¹ *Décision n°2001-595 du 19 juin 2001 relative à l'avis de l'Autorité sur le projet de rapport du Gouvernement au Parlement sur la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile.*

^{*} ² *Dans son rapport au Parlement sur lequel portait l'avis de l'ART.*

•