

Consultation publique de l'ARCEP sur les modalités d'attribution de la bande 3490 - 3800 MHz en France métropolitaine

Contribution de Régions de France

Les Régions portent globalement **une appréciation positive sur les orientations générales de la proposition de l'ARCEP** relatives aux modalités et conditions d'attribution des fréquences dans la bande 3,4/3,8 GHz pour le déploiement de la 5G dans l'Hexagone.

Régions de France constate la **meilleure prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire** dans les modalités et conditions proposées d'attribution des fréquences 5G.

La trajectoire de déploiement qui prévoit l'installation, d'ici 2025, de 12 000 sites pour chaque opérateur – soit un accroissement de l'ordre de 50% du parc des principaux opérateurs – **constituerait un objectif plus ambitieux que ceux fixés en matière de 4 G.**

La subordination de l'attribution de fréquence 5G à des objectifs de déploiement dans les territoires ruraux – **20 à 25% des sites 5G qui devront se situer en zones peu denses avec un ciblage vers l'activité économique, plus particulièrement l'industrie** – est accueillie favorablement par les Régions.

Pour définir la zone de déploiement prioritaire, la mise en place d'un **groupe de travail réunissant les collectivités locales afin de définir ces zones** pourrait être envisagée.

Régions de France soutient l'objectif d'un **déploiement concomitant entre les territoires**, mais constate que les échéances prévues par l'ARCEP (31 décembre 2024 et 31 décembre 2025) en vue de vérifier le respect de cette concomitance ne sont pas de nature à assurer une égalité de traitement entre les territoires, dès le démarrage du déploiement. En effet, ces échéances au demeurant lointaines pourraient contrevenir aux ambitions affichées en matière d'aménagement du territoire. Fixer à 2024 et 2025 la vérification de cette concomitance **reviendrait non seulement à dire aux territoires ruraux et aux zones peu denses qu'elles seront potentiellement les « derniers servis », mais également à faire de l'équilibre des territoires un objectif de « second ordre »** pour des opérateurs qui ne seraient pas évalués sur ce critère à l'occasion de la première revoyure.

A minima, l'objectif de concomitance **devrait être affirmé dès le démarrage du déploiement et faire l'objet d'une vérification en continu par le régulateur**. Dans cette perspective, il pourrait être fixé aux opérateurs l'obligation d'ouverture commerciale d'un service 5G dès 2020 dans au moins une zone sous-dense, afin de constater la réalité des efforts des opérateurs pour couvrir aussi les zones peu denses et d'envoyer un signal positif en direction de ces territoires.

Les Régions saluent le choix d'imposer aux opérateurs une **obligation de débit** plutôt qu'une obligation de technologie afin de favoriser la généralisation d'un débit équivalent

5G sur l'ensemble du réseau mobile, mais estiment toutefois qu'il est nécessaire que les efforts des opérateurs d'augmentation des débits soient répartis harmonieusement sur le territoire.

Elles soutiennent la proposition de mise en place d'une **clause de revoyure**, mais compte tenu des expériences passées, il pourrait être envisagé dans le cadre de ces clauses d'**introduire un mécanisme permettant de revoir ces obligations en fonction des déploiements observés**.

Pour s'assurer du bon respect des obligations fixées aux opérateurs, les Régions estiment nécessaires de **mettre en place des moyens objectifs et adaptés permettant le suivi par le régulateur et l'ensemble des acteurs de la mise en œuvre effective des obligations des opérateurs**, notamment en matière de mesure de la réalité de la couverture.

Les Régions seront particulièrement vigilantes sur le respect par les opérateurs des obligations prévues par l'ARCEP en matière d'aménagement du territoire, ainsi qu'au maintien de ces obligations aux termes de la présente consultation.

Concernant les modalités et conditions d'attribution des licences (un mécanisme d'attribution en deux parties, avec la cession d'un premier bloc de fréquences à prix fixe pour un maximum de quatre opérateurs, et une deuxième phase d'enchères pour l'acquisition de fréquences additionnelles ; prix fixe et prix de réserve des enchères déterminés par le gouvernement ; pour tous les candidats des obligations de couverture des territoires à respecter) et la taille des blocs de fréquence (bloc fixe, « au moins égal à 40 MHz » ; pour les fréquences mises aux enchères, une vente par blocs de 10 MHz ; la quantité de fréquences acquises par chaque opérateur sera encadrée : 40 MHz au minimum et 100 MHz au maximum).

Les Régions soutiennent la volonté de fixer aux opérateurs des objectifs en termes de déploiement et de qualité de débit. C'est un progrès, comparé à la procédure antérieure sur la 4G où les opérateurs avaient seulement des objectifs de couverture de la population, atteints au demeurant très rapidement.

Ces obligations en termes de débit à réaliser devront être **clairement définies et vérifiées par l'ARCEP**. Dans cette perspective, les Régions prennent acte que la présente consultation porte sur les modalités d'attributions des fréquences 5G et non sur les pouvoirs de contrôle de l'ARCEP. Le document de consultation l'ARCEP ne donne ainsi **aucune indication précise quant aux moyens concrets de vérification des engagements et objectifs assignés aux opérateurs.**

Cependant, l'expérience des modalités de déploiement de la 4G et du « New Deal » montrent que des **moyens de vérifications objectives sont essentiels** à la bonne supervision des opérateurs et à la qualité du dialogue avec les collectivités et les représentants des administrés, et qu'ils **devraient être définis concomitamment à l'attribution des fréquences aux opérateurs.**

Les Régions considèrent ainsi que le suivi des engagements au titre du déploiement de la 5G devra s'appuyer sur des **données factuelles, mesurables et objectives**, qui ne soient pas seulement du déclaratif des opérateurs, comme c'est le cas aujourd'hui. Ces données devront aussi être lisibles et facilement interprétables (identification des sites, cartographie, géolocalisation, calendrier...).

Parallèlement à la proposition d'attribution que l'ARCEP s'apprête à soumettre au Gouvernement, les Régions souhaiteraient que l'ARCEP **précise dans un document méthodologique « annexe » l'ensemble des moyens humains, techniques et financiers dont l'autorité de régulation** entend se doter pour :

- En **phase d'examen des candidatures**, et au-delà des critères d'analyse des offres prévus, vérifier les capacités techniques des candidats aux licences 5G pour convertir dans les délais impartis leurs pylônes à la 4G, eu égard aux nombreuses difficultés aujourd'hui rencontrées par les opérateurs et des problèmes de capacité des sites actuels à supporter les équipements.
- En **phase de supervision des déploiements**, pour vérifier les obligations de moyens des opérateurs, en continu, au-delà des clauses de revoyure de 2023 et 2028.

Concernant les objectifs, le calendrier et les modalités de couverture (chaque opérateur devra proposer la 5G dans au moins deux villes en 2020 et respecter la feuille de route suivante : 3 000 sites en 2022, 8 000 sites en 2024, 12 000 sites en 2025 ; l'ensemble du territoire devra être couvert d'ici 2030. D'ici 2030, 100% des sites des opérateurs devraient avoir basculé en 5G, y compris les nouveaux émetteurs 4G du « New Deal », actuellement en cours de déploiement)

Les Régions notent avec satisfaction le **choix d'un calendrier de déploiement plus resserré que celui de la 4G.**

L'échéance de 2030 pour proposer sur 100% du réseau mobile un débit équivalent 5G est accueillie favorablement compte tenu **des enjeux économiques et de compétitivité pour les entreprises françaises.**

Cependant, pour garantir les conditions de réalisation de ces objectifs il conviendra de s'assurer dans la phase d'attribution que les opérateurs disposent des capacités techniques adaptées ou s'engagent à déployer les efforts nécessaires pour respecter ces engagements.

Pour soutenir le déploiement et fluidifier les relations avec l'ensemble des opérateurs, les Régions proposent ainsi à l'ARCEP d'introduire dans sa proposition :

- La mise place d'**un référentiel commun**. En effet, dans le cadre du « New Deal », les équipes-projet disposent seulement, pour la sélection des sites, de cartes de couverture « théorique » reposant sur des modélisations informatiques fournies par les opérateurs ne reflétant pas toujours la réalité de la couverture. Les logiciels n'étant pas paramétrés de la même façon d'un opérateur à un autre, toute comparaison est rendue difficile. De plus, les vérifications sur le terrain sont à la charge financière des collectivités et ont un coût important qui pourrait être facilement réduit, dans un contexte de pression sur les moyens budgétaires des collectivités (« Pacte financier État – collectivités).
- Une **régulation de la tarification d'accès aux infrastructures** afin d'optimiser le parc de pylônes existants et prévenir les comportements « spéculateurs » de certains opérateurs tiers disposant des points hauts, proposés à des tarifs prohibitifs au regard des normes du marché.
- La possibilité d'une **remontée périodique de propositions de zones prioritaires par les acteurs de terrain comme cela se fait sur le « New Deal ».**

Dans un même souci de transparence, les Régions soutiennent l'obligation fixée aux opérateurs de fournir la **carte prévisionnelle des sites** en phase de déploiement (tous les 3 mois) et des sites prévisionnels (tous les 6 mois). Cette disposition va dans le sens d'une transparence renforcée, mais il conviendrait **a minima que ces cartes comportent, parmi d'autres indicateurs à définir clairement, des indications de débit et de délais de mise en service.**

Concernant les responsabilités du déploiement, la procédure d'attribution devrait indiquer clairement que **la mise à niveau des pylônes 4G (aujourd'hui 80% du parc des opérateurs) devra être à la charge des opérateurs.** En effet, les pylônes 4G qui sont

aujourd'hui la propriété de collectivités territoriales ou déployés dans le cadre du « New Deal » sont construits selon les caractéristiques techniques demandés par l'opérateur leader. Si l'évolution technologique vers la 5G de ces pylônes n'a pas été prévue par l'opérateur, le coût de la conversion vers la 5G devra être à la charge des opérateurs et non des collectivités. De ce point de vue, les Régions attendent du régulateur qu'il se montre particulièrement **vigilant dans le cadre de l'achèvement du programme « New Deal », afin que les opérateurs ne fassent pas financer par les collectivités la conversion technologique vers la 5G.**

Concernant les critères d'aménagement du territoire et la prise en compte des territoires à enjeux particulier (20 à 25% des sites 5G construits par les opérateurs devront se situer en zones peu denses, en ciblant l'activité économique et plus particulièrement l'industrie ; 100% des 16 642 km d'autoroutes devraient être couverts d'ici 2025 et 100% des 54 913 km de routes principales au plus tard en 2027).

Concernant les obligations de déploiement dans les territoires à enjeux particulier, Régions de France estime que la **cible de 20 à 25% doit être atteinte dès la première échéance de déploiement fixées aux opérateurs**, à compter du 31 décembre 2022 donc, et non qu'à partir du 31 décembre 2024. L'obligation d'ouverture commerciale d'un service 5G dès 2020 dans au moins une zone sous-dense permettrait de concrétiser la volonté affichée d'un déploiement respectueux de l'aménagement du territoire.

De la même manière, Régions de France estime nécessaire que les **efforts des opérateurs d'augmentation des débits soient répartis harmonieusement sur le territoire**. Ainsi, les obligations de débits définies à partir du 31 décembre 2022 doivent également bénéficier à des territoires peu denses et non prioritairement à ceux les plus denses, ce qui devrait être la logique des opérateurs en les états des propositions de l'ARCEP.

Concernant la **définition de la zone de déploiement prioritaire pour la 5G**, les Régions prennent acte que le périmètre précis reste à définir. Les Régions seront vigilantes pour que **cette définition traduise clairement les objectifs en termes d'aménagement du territoire** proposés à ce stade par le régulateur. Elles proposent la mise en place **d'un groupe de travail associant les collectivités locales afin d'arrêter les critères de définition des zones prioritaires**.

Les critères retenus devraient **privilégier les zones rurales pour lesquelles un déploiement de la fibre d'ici 2022 est peu probable**. S'agissant du ciblage des entreprises, il conviendrait de prioriser les territoires identifiés par l'État et les collectivités à fort enjeu en termes industriels (ex : « Territoires d'industrie ») et les ZAE dont les entreprises seraient susceptibles de tirer le plus grand parti de cette technologie

Les Régions sont favorables à ce qu'un dispositif de **priorisation de certaines zones sur proposition des collectivités locales**, comme cela est aujourd'hui le cas dans le cadre du « New Deal », soit mis en place. Il permettrait de prendre en compte les réalités et les priorités locales en matière d'aménagement du territoire et de développement économique.

Les Régions regrettent que les objectifs chiffrés ne prévoient **à ce stade aucun engagement sur les axes ferroviaires**, alors qu'il s'agit d'un volet spécifique du « New Deal ». Ces axes devraient également faire l'objet d'objectifs chiffrés, car il est peu probable que leur couverture à 100% soit achevée au terme du « New Deal ».

De la même façon, les Régions s'étonnent que concernant les engagements optionnels (4.2), la **couverture à l'intérieur des bâtiments** soit proposée comme un engagement optionnel et limitée aux usages professionnels et commerciaux. Dans un contexte de développement des services numériques aux citoyens (ex : Maison de services publics / Maisons France Services), **il serait par conséquent pertinent d'élargir la typologie des bâtiments à couvrir**.

Pour soutenir le rythme élevé de déploiement visé, en particulier dans les peu denses (20 à 25% des sites 5G en 2020), les Régions suggèrent que le règlement d'attribution prévoit, **en milieu rural, une obligation de mutualisation des infrastructures passives**.

En effet, dans la mesure où la stratégie 5G présentée par l'ARCEP repose sur un principe de « **neutralité technologique** », ne fixant aux opérateurs d'obligation de fibrer les nouveaux pylônes à déployer, alors même que les technologies s'avèrent d'ores et déjà insuffisantes (cuivre, radio), les Régions considèrent que les objectifs de couverture et de débit envisagés seront **difficilement réalisables sans des mesures et des actions renforcées en direction des territoires ruraux**.

La **fin des technologies Wimax étant prévue en 2020 et THD radio en 2026**, les Régions souhaiteraient également que dans le cadre du déploiement de la 5G un **mécanisme spécifique pour les territoires concernés** par la fin de ces technologies après 2026, où le déploiement de la fibre est peu probable, soit proposé afin de s'assurer concrètement de l'obligation de continuité de service prévue au point 1.4.7.

Concernant la clause de revoyure (en 2023 et 2028 pour faire un point sur la mise en œuvre des obligations et leur adaptation en fonction de l'évolution constatée des besoins).

Les Régions considèrent la mise en place d'une **clause de revoyure** comme une bonne disposition qu'elles ont soutenue depuis plusieurs mois.

Toutefois, les applications de la 5G n'étant pas bien connues à ce stade, des **modalités de « revoyure » plus souples** devraient être envisagées en dehors des échéances prédéfinies (2023 et 2028).

Le principe d'une revoyure **ne doit pas être exclusif d'un suivi en continu des engagements** et de la possibilité pour le régulateur de mettre en demeure les opérateurs, de sanctionner les manquements avérés aux engagements pris par eux, voire de réviser le calendrier et les objectifs.

Ainsi, dans le cadre des missions de régulation de l'ARCEP et au regard de l'expérience de la 4G, la possibilité devrait être prévue d'un réexamen spécifique des engagements, en dehors des deux échéances prévues (2023 et 2028), si les indicateurs montrent :

- Une progression plus rapide des déploiements que les prévisions initiales (cf. 4G)
- Ou, au contraire, des manquements sérieux et répétés aux engagements pris par les opérateurs.

De manière générale, les Régions souhaitent que la **procédure de revoyure soit clairement explicitée** dès le lancement de la phase d'attribution, dans toutes ses dimensions :

- Quel sera le déroulement de la procédure ?
- Quels seront les moyens mobilisés ?
- Quelles modalités de concertation avec l'ensemble des acteurs (instance) ?
- Quelles seraient les conséquences possibles y compris en termes financiers (pénalités) et de modifications des autorisations ?

Concernant le calendrier de la consultation et le démarrage de la procédure d'attribution (La procédure d'attribution des fréquences doit débiter à l'issue de la consultation publique close le 4/9 ; après attribution des fréquences réparties, les premiers déploiements commerciaux doivent intervenir courant 2020).

Les Régions souhaiteraient que le temps de la consultation soit bien respecté et qu'un **temps de restitution et d'échange** soit prévu avec les collectivités et les opérateurs entre le clôturage de la présente consultation et le lancement des procédures d'attribution. Elles estiment qu'un temps supplémentaire serait nécessaire pour définir les zones prioritaires avec les collectivités locales.