



Consultation publique Arcep

« Projet de décision proposant les modalités d'attribution de la bande 3490 - 3800 MHz en France métropolitaine »

Contribution de l'Assemblée des Départements de France

Introduction

L'Assemblée des Départements de France (ADF) intervient dans le contexte de cette consultation en vue de l'attribution de la bande de fréquences 3,5 GHz dédiée à la future technologie de réseaux mobiles dite de 5ème génération (5G) pour continuer à faire valoir les besoins d'aménagement numérique des territoires, en complémentarité avec les autres technologies d'accès.

S'agissant d'une technologie dite de « rupture » (usages différenciés, gestion massive d'objets connectés, ...), avec des impacts structurants sur les acteurs de l'économie, de la santé, de la mobilité, ..., mais qui ne sera disponible que dans une seconde phase (post-2023), l'innovation et l'amélioration de la compétitivité que cette technologie pourrait apporter – et son absence induire – sur ces mêmes territoires impliquent une attention particulière concernant les conditions d'attribution de ces fréquences et le contrôle d'un déploiement efficace, avec leurs impacts pour les politiques publiques des Collectivités, notamment départementales.

Dans le cadre de la présente réponse à la consultation, et conformément à sa vocation, l'ADF répondra sur les sujets relevant de ces points d'intérêt, et ne reprendra pas directement la trame des questions posées.

L'ADF tient à remercier l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), pour la concertation (notamment l'audition à ce titre par le Collège) et les échanges engagés depuis 2017, afin de porter à la connaissance des acteurs, et spécifiquement des Collectivités, un certain nombre d'éléments pertinents d'informations, portant notamment sur certains principes techniques, de l'environnement émergent, « en construction », de la 5G. L'ADF encourage l'Arcep à poursuivre cette démarche, qui facilite l'appréhension et l'appropriation de ces sujets par les Collectivités, notamment en procédant à un bilan rapide et exhaustif autour des enseignements tirés de la présente procédure.

Tout en mesurant la difficulté de l'exercice, vu la complexité du domaine et les incertitudes qui pèsent encore sur certaines évolutions possibles, l'ADF appelle aussi l'Arcep à veiller à apporter une terminologie particulièrement précise concernant la future rédaction de sa décision définitive, et à y renforcer son approche pédagogique et didactique au sein de ses descriptions et explications. Ceci facilitera là encore une appréhension commune des intentions du régulateur et des droits et devoirs reposant sur chacun des acteurs.

Concernant l'équilibre général du projet de décision

L'ADF note avec satisfaction que les orientations générales proposées par l'Arcep au travers de ce projet de décision et sa volonté de mettre en œuvre un ensemble de dispositifs nécessaires pour parvenir à remplir les ambitions qui y sont développées.

En regard des précédents calendriers des déploiements, notamment 4G, ces orientations se traduisent d'abord par une très nette accélération des objectifs assignés de déploiements de cette nouvelle génération de réseau mobile sur le territoire national, que ce soit en termes de volume, de qualité de débits ou de modalités de déploiements, prenant singulièrement en considération les enjeux de déploiements en zones moins denses / rurales, avec l'objectif d'un déploiement de 12 000 sites 5G en 2030.

Pour autant, concernant ces obligations quantitatives prévues dans ce projet, et tout en mesurant les difficultés du contrôle, l'ADF appelle à une définition des objectifs de la couverture qui ne relève pas seulement du nombre de sites, mais qui tienne compte des usages, qui – eux – ne sont pas statiques comme des sites, ce qui suppose d'introduire des notions de taille, de pourcentage de ladite couverture.

En tout état de cause, une couverture intégrale du territoire requerrait au moins 20 000 sites par opérateur, et il appartiendra aux acteurs, au premier rang desquels les opérateurs, de trouver les voies et moyens pour tendre vers cet optimum.

Le recours à un ensemble de propositions complémentaires d'engagements est aussi de nature à répondre, pour une large part, au besoin d'effectivité du contrôle de ces engagements, depuis longtemps réclamé par les associations représentatives d'élus.

L'introduction du principe d'étapes régulières pendant la durée des licences (AUF), susceptibles de déboucher sur des bilans partagés et des adaptations raisonnables des obligations, est aussi de nature à permettre une meilleure adéquation avec la réalité des déploiements et avec l'évolution des enjeux autour de cette technologie au sein des territoires.

Le mécanisme d'enchères tel que décrit dans le projet n'appelle pas d'observations particulières, notamment le mécanisme d'attribution des quatre premiers blocs à prix fixe assorti d'engagements ainsi que l'existence d'un plafond maximal.

Ce double mécanisme semble de nature à maintenir un niveau correct de concurrence, étant précisé qu'il nous est difficile de nous prononcer à ce stade sur la quantité exacte de fréquences minimales qu'il est nécessaire d'attribuer au titre chacun des quatre blocs, ne pouvant mesurer notamment l'impact exact du volume nécessaire pour permettre d'opérer un premier service 5G de qualité, performant et concurrentiel ; le même constat prévaut pour le plafond maximal attribuable à chaque opérateur.

Il ne nous apparaît pas imaginable qu'un opérateur national, qui a bénéficié des attentions des autorités publiques nationale et locales pour son réseau, puisse refuser d'entrer dans ce mécanisme, qui garantit *a minima* un socle commun pour offrir ses services sur le territoire, et il appartiendra à chacun de mesurer l'intérêt d'acquérir, en complément, les autres blocs.

L'ADF se félicite des premières actions engagées préalablement à la présente consultation concernant le THD radio, indispensable à un bon usage de la bande 3,5 GHz, mais souhaite néanmoins qu'un suivi et bilan spécifique permettent d'assurer aux territoires la continuité des services à compter de 2026. Plus généralement d'ailleurs, un bilan de l'état actuel de la BLR serait souhaitable à brève échéance.

De manière générale, et après prise en compte des observations issues de la présente consultation, l'ADF souhaite que ces orientations favorables se traduisent dans un texte final ambitieux pour l'aménagement des territoires, mais équilibré, réaliste et soutenable pour la pérennité de l'écosystème. Ceci suppose néanmoins, pour y parvenir, une volonté de donner – et de se donner – les moyens nécessaires, notamment humains, à l'Arcep, pour pouvoir assurer la mise en œuvre de ce dispositif et le suivi sur la durée dans des conditions efficaces.

Concernant la nécessité de s'appuyer sur les acquis et les enseignements du « New Deal Mobile », notamment pour les déploiements en zones moins denses / rurales

Le futur réseau 5G sera le résultat de la combinaison de plusieurs bandes de fréquences aux caractéristiques bien spécifiques. La présente consultation porte sur la bande 3,5 GHz (comme la prochaine sur celle de 26 GHz), par nature peu adaptées pour permettre à elles seules une couverture très large du territoire ainsi qu'une pénétration optimale au sein des bâtiments.

Une combinaison avec les fréquences basses, déjà utilisées en 4G, et facilitant la couverture du territoire (la bande de 700 MHz attribuée en 2015 au premier chef, ainsi que dans une moindre mesure les bandes 800 MHz et 900 MHz) est donc nécessaire pour faire émerger ce réseau mobile de 5^e génération.

Au titre des infrastructures passives, les pylônes nécessaires à la mise à niveau générale vers le réseau 4G, en cours de conversion dans le cadre du « New Deal Mobile », doivent donc être « préparés » pour accueillir les équipements nécessaires à la 5G. Malgré les assurances généralement avancées sur ce déploiement combiné et « naturel », il conviendrait d'indiquer précisément dans la décision que les Collectivités n'auront en aucune manière à intervenir à ce titre, ni à financer directement ou indirectement une telle évolution, comme il est de règle dans le « New Deal Mobile ».

De même, en utilisant le mécanisme utilisé dans ce programme, mais sans nécessairement être lié aux seuls zonages précédemment définis, un mécanisme de mutualisation plus ambitieux doit être proposé en zone rurale (sur la base du I.7 du projet), et l'Arcep ne devrait pas s'interdire, au vu du rythme nécessaire pour atteindre les objectifs de déploiements assignés dans cette zone, notamment pour veiller à obtenir ou conserver une bonne intensité concurrentielle, d'utiliser toutes les modalités de partage de réseaux disponibles, y compris l'itinérance si cela s'avérait nécessaire pour une couverture efficace.

L'Arcep ne devrait non plus pas s'interdire de peser plus directement sur la question du dimensionnement du lien de collecte desservant les sites (point I.4). En effet, malgré les assurances affichées d'une opticalisation « quasi-systématique » de la part des opérateurs, les enseignements du « New Deal Mobile » montrent bien que les sites situés en zones rurales ne sont pas nécessairement préparés par les opérateurs à bénéficier de la « *capacité (...) au moins égale à la capacité théorique* » (non définie) des équipements déployés sur le site, à tout le moins que les caractéristiques de débits propres à la 5G ne sont généralement pas anticipés. L'utilisation éventuelle de cette dernière en situation d'accès fixe, dans une phase différenciée, renforce par ailleurs les interrogations qui peuvent être nourries dans ce cadre, l'absence d'un lien fibré pouvant fausser l'appréciation concernant l'éligibilité d'un site (qui, à l'instar de la 4G Fixe, ne sera vraisemblablement pas entièrement dédié à l'accès fixe) pour un tel usage alors que les conditions objectives permettraient normalement de le retenir à ce titre par ailleurs.

Le « New Deal Mobile » a rendu particulièrement patent les difficultés rencontrées par les Collectivités pour intégrer les déploiements prévisionnels des opérateurs et obtenir une transparence nécessaire aux actions de ces Collectivités.

Le mécanisme proposé par l'Arcep (point I.4.8) constitue une avancée notable, mais doit être précisée et renforcée, notamment quant aux conditions d'une transmission in fine aux Collectivités concernées, et spécifiquement pour les sites relevant du déploiement en zones rurales.

L'ADF attend par ailleurs que l'Arcep continue le travail entamé sur la « normalisation » des référentiels, notamment cartographiques, afin que les acteurs puissent échanger sereinement et efficacement sur des bases communes et les moins contestables possibles.

Dans le cadre du projet, l'ADF s'étonne, par rapport aux avancées acquises lors du « New Deal Mobile », d'une reformulation de la définition de certains axes routiers (point I.4.5 b). Surtout, l'absence de mention de la couverture des axes ferroviaires, dont il est probable qu'ils induisent une couverture plus large sur certains territoires et qui pourraient aussi constituer, en s'appuyant sur la 5G, des axes essentiels d'échanges au service des territoires (« couloirs » pour des drones, ...), constitue un recul pour l'aménagement numérique des territoires.

L'impact crucial probable de la 5G sur les mobilités, notamment au travers des voitures connectées (mais éventuellement aussi en lien avec un basculement de PMR comme celui des SDIS vers ce type de réseau), laisse craindre en milieu rural, faute de lien avec cette technologie, un délaissement de portions importantes de territoires, conduisant – à l'extrême – à des réserves fermées et inaccessibles, pour les ruraux comme pour les urbains, symbolisant une fracture territoriale particulièrement grave ...

De même, l'ADF s'étonne d'une typologie très restreinte de couverture *indoor* par la 5G, qui ne prend pas en considération les bâtiments publics accueillant le public, alors même qu'Etat et Départements promeuvent par ailleurs un accès facilité dans ces lieux d'accueil, ou même des « tiers-lieux » qui ont vocation à porter une innovation collective, sans nécessairement se raccrocher à un caractère marchand. L'ADF appelle aussi l'Arcep à ouvrir rapidement avec ses partenaires les études nécessaires pour apporter un éclairage pertinent sur les contraintes précises et les solutions possibles, notamment techniques, pour informer de manière objective les « exclus » de ces dispositifs (résidence des particuliers, relais au sein des véhicules, ...).

Concernant la prise en compte des enjeux particuliers des zones moins denses / rurales

L'ADF se félicite que l'Arcep, au-delà d'un calendrier de déploiement resserré, porte une attention particulière sur des caractéristiques de débit identique à très haut niveau de qualité sur l'ensemble du territoire, et qui doit bénéficier concomitamment à une portion significative des zones moins denses / rurales.

Une telle démarche pour l'égalité des territoires doit être soulignée, surtout dans le cadre d'une installation d'une nouvelle infrastructure essentielle et innovante, indispensable à la réussite de l'aménagement numérique.

L'obligation d'ouverture commerciale dans les seules métropoles urbaines apporte néanmoins un ombre certaine à ce volontarisme, et il serait efficace, notamment pour faciliter les retours d'expérience utiles pour la suite des déploiements, d'y adjoindre une ouverture en zone rurale, par exemple centrée sur le site d'un des verticaux, afin d'en conjuguer les bénéfices.

L'Arcep pose une proposition d'une proportion de 20 à 25% de sites déployés en zone rurale, sans se prononcer sur le chiffre final. Si la désignation des sites dans cette zone pose des questions, comme cela sera développé ci-après, il existe pourtant ici une donnée objective qui doit pousser à adopter un taux de 25% : les statistiques officielles nationales nous indiquent qu'un quart des entreprises françaises sont situées hors des zones denses urbaines.

Réduire la part dévolue dans les déploiements aux entreprises de la zone rurale serait un signe particulièrement négatif pour ces territoires, qui sinon ne pourraient bénéficier à plein d'un avantage d'innovation pour développer leurs entreprises et en attirer de nouvelles, alors même qu'ils souffrent par ailleurs de contraintes particulièrement pesantes sur leur avenir.

Concernant la détermination des sites de déploiements en zones moins denses / rurales

L'Arcep interroge aussi les acteurs sur la définition des zones propres à permettre l'identification des sites à déployer en zone rurale, en suggérant notamment les typologies issues des zones de déploiement prioritaire – utilisées jusque là pour les territoires en déficience de couverture mobile – ou le zonage des territoires d'industrie – qui comportent un volet numérique important au titre de l'activité économique.

Aucune des typologies de zonages actuellement existantes ne semble entièrement pertinente face à cette technologie. Que ce soit pour des zonages « fléchés » vers le numérique, comme les zones de déploiement prioritaire, territoires d'industrie, ... mais aussi pour des zonages alternatifs et présentant une pertinence certaine au titre de leur utilité sociale dans les zones rurales, comme ceux des pôles de santé décidés par les ARS notamment.

La 5G permettra des débits particulièrement élevés potentiellement accessibles et bénéficiant à tous (et en tant que tel qui permettraient par exemple des développements prometteurs par exemple pour l'attractivité touristique), et présentera également des caractères « industriels » (qui ont un intérêt évidemment économiques, mais qui permettent aussi des bénéfices pas uniquement marchandisés, comme des opérations de téléchirurgie dans des zones peu

pourvues de l'accès aux soins), sans qu'il soit possible à ce stade de quantifier les besoins par type d'usage et selon les sites.

En revanche, bien que circonstancielle, la situation des zones rurales qui ne bénéficieraient pas, à compter d'une date à établir, de déploiements FttH (à combiner éventuellement avec le THD radio) les rends nécessairement éligibles et prioritaires pour la 5G, en ce compris comme accès fixe, en liaison avec les Collectivités.

Les besoins de la procédure d'attribution pourraient pousser à adopter une définition « de circonstance » qui se révélerait à terme insuffisante et sources d'incertitude pour les acteurs, déstabilisatrice pour la réussite des objectifs d'aménagement numérique des territoires.

L'ADF souhaite qu'un travail commun, associant les Collectivités territoriales, soit immédiatement entrepris au niveau national pour permettre dans un premier temps d'identifier et de définir un certain nombre de critères, qui aideraient à cette identification.

Pour autant, au vu des particularités propres à la 5G et à la nécessaire connaissance locale qu'une telle démarche induit, seules les Collectivités elles-mêmes apparaissent comme susceptibles de désigner les sites pertinents en fonction des politiques publiques locales d'aménagement et d'attractivité économiques, en s'appuyant notamment tant sur les interlocuteurs et procédures qui ont permis d'élaborer les SDTAN qu'en recourant aux équipes projets locales qui, dans leur diversité, se sont vues confier un pan essentiel de l'aménagement numérique dans le cadre du « New Deal Mobile ». L'appui et la concertation notamment avec les SGAR et les CRSN permettraient d'améliorer et de consolider le résultat de cette démarche.

Concernant les jalons des AUF (bilans, clauses de revoyure, renouvellement)

Le projet de décision envisage la « vie » de la licence, en permettant des possibilités d'ajustements pour tenir compte de la réalité des déploiements engagés et de l'évolution de l'environnement, contrairement aux précédentes attributions.

Si l'Arcep n'envisage explicitement qu'un seul bilan officiel, sur un point ciblé (point I.4.7 à propos des accès fixe à très haut débit radio ou des offres de gros), l'ADF estime qu'elle ne devrait pas s'interdire d'introduire formellement dans son projet de telles phases, *a minima* en amont des périodes de revoyure. Ces bilans ne seraient évidemment pas antinomiques avec le contrôle en continu des obligations, qui permet - sur un mode plus souple - au régulateur d'aiguiller les opérateurs (mises en demeure « anticipée », ...).

L'introduction de clauses de revoyure, proposées en 2023 et 2028, constitue une avancée majeure et était fortement demandée par les associations représentatives d'élus.

En l'état du projet, la description de ces clauses est largement insuffisante, laissant une trop grande part à un cadre d'échanges incertains entre l'Arcep et l'opérateur. Ce point doit être précisé et développé, avec nécessairement au moins la description de cas objectifs d'ouvertures d'une procédure plus formalisée, l'explicitation d'un schéma de procédure comprenant une concertation avec l'ensemble des acteurs et les possibilités de rétablissement de la situation en cas de dégradation.

L'ADF approuve enfin le choix d'une durée courte de licence (15 ans), éventuellement renouvelable pour une durée supplémentaire de 5 ans, ce qui constitue un point supplémentaire d'adaptabilité.

Concernant l'animation du marché

L'Arcep a pris soin de détailler des engagements importants concernant les offres de gros, accessibles aux MVNO et aux verticaux.

Néanmoins, outre l'absence totale d'une ouverture vers la mise en place d'un opérateur tiers neutre (comme l'avait proposé précédemment la Banque des territoires) qui aurait structurellement apporté une garantie pour l'accès à ce marché ou à une défaillance localisée, les évolutions structurelles des opérateurs dans la gestion de leurs patrimoines (constitution de « towerco » et ouverture à des tiers, ...) peuvent laisser envisager des évolutions vers de nouvelles formes de partenariat, susceptibles de fragiliser un schéma reposant sur les seuls opérateurs. Dans ce cadre, les mécanismes de cession et de mise à disposition (point I.2.6) ou de partage de réseaux (point I.7.2) pourraient être utilement développés pour apporter les meilleures garanties de bonne fin à la construction et à l'exploitation de ce nouveau réseau mobile.