Note de l'AVICCA sur le projet de décision de l'ARCEP concernant les modalités d'attribution des fréquences 4G

Juin 2011

En juillet 2010 l'ARCEP avait publié une consultation publique comportant des propositions d'exigences de couverture pour l'attribution des fréquences 800 MHz et 2,6 GHz. Elle comprenait des novations, par rapport aux licences initiales 2G et 3G, via le concept de zone prioritaire, la fixation de minima départementaux, ainsi que le mécanisme de partage pour diminuer les zones grises actuelles. Dans une réponse commune, l'AMF, l'ADF, l'ARF et l'AVICCA avaient demandé sur plusieurs points une meilleure prise en compte de l'aménagement numérique du territoire¹.

Or, dans le projet de décision publié en mai 2011, les exigences minimales sont, au contraire, en retrait par rapport au texte précédent : le délai global pour achever la couverture est rallongé d'un quart (de 12 à 15 ans) et la « zone prioritaire » est amputée de 30 % de sa population.

Le taux de couverture finale proposé en terme de population (99,6%) correspond pratiquement aux meilleures couvertures constatées sur la 2G en 2009 et ne constitue pas le minimum (99,8 %) que les opérateurs peuvent atteindre avec de simples mesures de mutualisation. Ces écarts de deux dixièmes de point peuvent sembler infimes mais signifient concrètement que la population ainsi exclue varie du simple au double².

Les exigences de rapidité en terme de déploiement (15 ans) semblent elles aussi très faibles au regard des facilités existantes du fait de l'usage des pylônes déjà construits pour les réseaux 2G et 3G³, et à l'évolution des technologies qui permet souvent une évolution par de simples changements de cartes dans le matériel existant. Dans son projet initial l'ARCEP proposait une couverture du territoire national en 12 ans. En effet ces précédents réseaux ont chacun été construits en une dizaine d'années. La version 4G pourrait être réalisée en moins de 10 ans sans difficultés. Cette contrainte ne dévaloriserait pas l'évaluation financière du spectre.

Pour autant il est nécessaire, pour se faire un avis, d'analyser en détail les critères proposés par l'ARCEP destinés à contraindre les bénéficiaires des futures licences à respecter les objectifs de couverture du territoire, de concurrence et de valorisation du spectre de fréquence.

1 La zone dite « prioritaire »

Dans sa consultation publique précédente l'ARCEP proposait une zone prioritaire correspondant à la zone où la fréquence 900 MHz, et non la bande 2,1 GHz, est réemployée par les opérateurs pour déployer la 3G. Cette zone dite « prioritaire » représentait 26 % de la population et 74% du territoire. **Dans le projet actuel la zone « prioritaire » décrite par les**

mêmes termes représente 18% de la population métropolitaine. Il y a donc eu des coupes franches entre-temps, probablement dues à la volonté de maximiser le rendement des licences, et sur la pression des opérateurs. La presse a fait état des divergences de vue entre l'ARCEP et le gouvernement sur ce point. Les arbitrages finaux ne sont pas en faveur de l'aménagement du territoire, mais contribuent au budget de l'État en 2011. Cependant, les effets négatifs de ces choix se feront sentir pendant longtemps.

Dans cet espace « prioritaire », 40% de la population sera couverte en 5 ans via une obligation, pour atteindre ensuite 90% avant 10 ans. Le reste sera réalisé par la suite dans le cadre du délai total pour l'obligation de couverture au titre de la licence. Ainsi réalisé, le plan de passage à la 4G prendrait 15 ans, soit cinq ans de plus que les plans précédents (2G et 3G) sans avoir à construire de nouveaux pylônes.

Pour l'AVICCA, la définition de la zone « prioritaire » ne semble pas adaptée à la réalité technico-économique des opérateurs pour l'emploi de cette bande. A moyen terme (5 ans) la notion dite de « priorité » va concerner seulement 40 % des 18 % de la population de la zone prioritaire, c'est-à-dire 7 % de la population nationale, située essentiellement dans les aires urbaines de moins de 50 000 habitants. On peut assurément penser qu'ils auraient été couverts immédiatement après les aires urbaines de plus de 50 000 habitants par les opérateurs, d'une manière spontanée.

Les équipements 800MHz seront installés sur des sites existants, déjà collectés. Seuls les équipements actifs LTE seront ajoutés. Les investissements d'infrastructures lourdes ont déjà été réalisés. **Une obligation de couvrir l'ensemble de la zone prioritaire en 5 ans n'aurait pas été excessive et aurait permis de réellement prendre en compte les besoins d'aménagement du territoire, tant pour le fixe que pour le mobile.** Elle résoudrait dans ce délai le problème des zones grises qui ne semble pas en voie de résorption malgré les demandes exprimées par le législateur. En effet, les zones grises sont essentiellement situées dans la partie la moins dense du territoire, celle dont la couverture est renvoyée à la date limite globale d'engagement de déploiement.

Cette obligation renforcée permettrait d'autre part de contribuer à résoudre les problèmes de montée en débit sur ces mêmes territoires moins denses. En effet, on peut assimiler le service que pourra offrir le LTE à ceux d'un bon ADSL aujourd'hui, surtout dans les zones où chaque point d'émission ne concerne pas une population importante, ce qui permet donc de partager la bande passante et le débit.

Or les zones les moins denses sont celles où une intervention à la sous-boucle du réseau cuivre serait à la fois la plus coûteuse et la moins efficace (longueurs de lignes importantes entre le sous-répartiteur et l'utilisateur final). Des antennes extérieures aux habitations et locaux professionnels permettraient une utilisation en internet et téléphonie fixe (combinées par exemple avec du « femtocell » pour un usage du terminal mobile). Le coût de la « montée en débit » sur le cuivre a été estimé dans le rapport DATAR entre deux et cinq milliards d'euros. Une partie de cette dépense aurait pu être épargnée.

Ces zones les moins denses peuvent également être traitées par d'autres technologies hertziennes (WiFi, WiMAX). Cependant, d'une part ces déploiements sont à la charge des collectivités, d'autre part ils ne peuvent être employés pour assurer des services mobiles (notamment du fait de la non-compatibilité des terminaux les plus courants, et de l'impossibilité de proposer un service national par des opérateurs d'échelle locale, vis-à-vis

des opérateurs puissants en 2G et 3G).

A noter enfin qu'une exigence de déploiement complète sur la zone prioritaire ne constitue pas strictement un investissement supplémentaire, mais une anticipation d'investissement.

2 Le partage des réseaux

Les opérateurs ont déployé leurs infrastructures dans une logique de concurrence. Il en résulte que les couvertures ne sont pas optimales. L'expression la plus visible de ce problème est le phénomène de « zones grises », où au moins un des trois anciens titulaires de licence n'est pas reçu. Cela signifie concrètement qu'il faudrait avoir plusieurs abonnements téléphoniques pour bénéficier de la couverture maximale, ce qui frappe en tout premier lieu les professionnels qui se déplacent par nécessité (médecins, agents d'entretien des réseaux publics ou privés, artisans, services à domicile..), mais aussi le grand public. Les parlementaires se sont plusieurs fois saisis de cette question, qui n'a jamais trouvé une réponse satisfaisante. L'allocation de ressources en fréquences nouvelles aurait pu être l'occasion d'une rationalisation de la couverture pour mettre fin à cette situation.

Des études de cas ont montré qu'il serait possible de diminuer le nombre de sites d'émission tout en augmentant la couverture, sur des sites mutualisés. Ceci permettrait également de rationaliser une collecte en fibre optique dans le cadre des investissements publics ou privés⁴.

L'ARCEP propose de définir deux niveaux de partage de réseau entre les opérateurs , dans l'établissement de l'infrastructure, afin de réduire les zones grises :

- une première zone de partage obligatoire de réseau radio représentant une surface identique à celle de la zone de « ran sharing 3G » correspondant au programme « zones blanches 2G » plus 234 pylônes choisis par les opérateurs pour restructurer les équipements (environ 9 % du territoire national) ;

- une seconde zone de partage à la demande définie sur les communes appartenant à la liste de la zone prioritaire (18% de la population) pourrait être à établir en collaboration par une obligation pour les opérateurs à répondre favorablement à toute demande de mutualisation de réseau.

Là encore les préconisations sont en dessous de celles proposées dans le précédent projet de l'ARCEP. L'Autorité, en imposant le partage obligatoire pour couvrir la zone qui le nécessite le plus, la zone prioritaire, aurait davantage été en adéquation avec les exigences de l'aménagement territorial tout en permettant aux opérateurs de faire des économies.

S'agissant des zones les moins denses du territoire, il y a tout lieu de penser que les opérateurs ne les couvriront qu'en fin de leur programme, c'est-à-dire dans un délai de douze à quinze ans en l'absence d'un durcissement des exigences sur l'ensemble de la zone prioritaire. L'expérience montre également que les opérateurs sont systématiquement en retard sur leurs obligations et que l'ARCEP doit les menacer de sanction et leur accorder un délai supplémentaire pour qu'ils les respectent.

3 Le minimum de couverture départementale

Pour la 2G et la 3G, les exigences de couverture n'étaient formulées que de manière nationale. Il en résultait qu'un département faiblement peuplé avait en général un taux de couverture nettement en dessous de la moyenne, alors que les zones les plus denses et attractives sont couvertes à près de 100%.

L'ARCEP a proposé cette fois de définir un taux minimum de couverture par département de 90 % de la population. C'est positif, mais ce n'est finalement qu'une très faible contrainte pour les deux opérateurs qui n'atteignent pas ce seuil sur 6 départements.

Si le taux de 95 % avait été retenu, il aurait, lui aussi poussé à la mutualisation, et non à la concurrence par les infrastructures. Ainsi qu'indiqué par l'ARCEP, dans tous les départements métropolitains, sauf un, l'enveloppe de couverture de l'ensemble des opérateurs atteignait déjà ce seuil en 2G en 2009 (le seul restant, les Hautes-Alpes, étant déjà à 94,4% !).

Seul un minimum départemental de 98% obligerait effectivement à améliorer sérieusement la situation de plusieurs départements (montagneux). Orange atteint déjà ce taux dans 85 départements. Les autres opérateurs auraient un effort plus important à fournir. Cet effort pourrait être évacué en plaçant les pylônes cibles de ces départements en zone de partage dite de « ran sharing ».

Pour la couverture minimale par département, il aurait également été utile que des seuils intermédiaires soient précisés et contrôlés à des échéances intermédiaires et non au seul terme du déploiement (15 ans).

¹ <http://www.avicca.org/Reponse-commune-des-collectivites>

² La population exclue est de 0,4% dans le premier cas, et de 0,2% dans le second ; la proportion de territoire exclue varie encore davantage. L'enveloppe des couvertures 2G en 2009, où l'on pouvait recevoir au moins un opérateur, représentait 99,8 % de la population et 97,7% du territoire (consultation juillet 2010, p 25)

³ En juillet 2010, l'ARCEP indiquait même (p 26) que « l'expérience de la 3G semble indiquer qu'un délai autour de 10 à 12 ans pourrait être envisagé pour atteindre cette obligation »

⁴ Voir l'intervention de Manche Numérique au colloque de l'AVICCA
http://www.avicca.org/IMG/pdf/11_04_THD5_DIA_TR3_Manche.pdf