

RÉPONSE DU GROUPE ORANGE
À LA CONSULTATION PUBLIQUE DE L'ARCEP SUR
L'ATTRIBUTION DE FREQUENCES DE LA BANDE 3410-3460 MHz
POUR LE TRES HAUT DEBIT RADIO EN FRANCE METROPOLITAINE

7 SEPTEMBRE 2017

VERSION PUBLIQUE

Préambule

Dans sa réponse à la consultation « Nouvelles fréquences pour les territoires, les entreprises, la 5G et l'innovation » du 6 mars dernier, Orange a souligné que les fréquences concernées par la présente consultation ont vocation à être utilisées pour la 5G dès la disponibilité de cette technologie prévue à partir de 2020, la bande 3,4 – 3,8 GHz est appelée à devenir la bande cœur pionnière de la 5G et les travaux de normalisation permettront de spécifier des canaux de différentes largeurs, la plus grande étant pour cette bande de 100 MHz dès la première phase de la 5G. Dès lors que tout ou partie de cette bande est disponible, soit parce qu'une partie des fréquences est d'ores et déjà libre, soit à l'échéance des autorisations d'utilisation actuellement en vigueur, ou parce que l'Autorité estime que les actuels détenteurs d'autorisations d'utilisation de fréquences existantes ne respectent pas leurs obligations et devraient restituer leurs fréquences, utiliser ces fréquences différemment, notamment dans un processus d'attribution à des nouveaux acteurs ou pour des nouveaux services différents de la 5G, risquent fort de conduire à une utilisation non efficace du spectre, contraire à l'intérêt général.

Ce risque est fortement accentué dans le contexte où la restriction d'usage à la boucle locale radio pour la fourniture de services d'accès fixes, envisagée dans le projet de décision objet du document 2 de la présente consultation, ne semble pas correspondre à une solution optimale d'un point de vue technico-économique dans la plupart des zones envisagées, c'est-à-dire celles qui ne font pas l'objet d'un projet de déploiement FTTH à l'horizon 2022. En particulier une approche de type FTTN (fibre to the node) consistant à rapprocher la fibre optique des zones d'habitation et à permettre la fourniture dans une étape intermédiaire avant le FTTH, de services sur VDSL permet d'offrir dans la majorité des cas des services plus performants que ceux offerts sur BLR, par des opérateurs d'envergure nationale et sur une infrastructure largement réutilisable pour le FTTH, ce qui n'est pas le cas pour la BLR. Par ailleurs, des offres du type « 4G fixe » s'appuyant sur les déploiements des opérateurs mobiles réalisés dans les zones rurales sont apparues sur le marché et peuvent être de nature à fournir un accès fixe de bonne qualité dans des zones qui n'en disposent pas en filaire. Pour plus de détails sur ces différents points, Orange renvoie à sa réponse à la précédente consultation.

Dans ce contexte, il est capital que les attributions de fréquences réservées à un usage de boucle locale radio fixe se fassent suivant des modalités limitant et contrôlant le risque d'usage non efficace du spectre. De telles attributions restreignant à un type particulier de service une bande de fréquences ne sont autorisées que par exception comme l'impose le III de l'article 42 du CPCE, et doivent être limitées dans l'espace et dans le temps au strict nécessaire et répondre de façon effective à l'objectif de couverture numérique du territoire.

Enfin, l'opportunité de ces attributions est également à apprécier au vu des résultats des travaux engagés cet été par l'Etat avec les opérateurs pour l'accélération de la fourniture du très haut débit (THD) sur l'ensemble du territoire. Concrètement, ces travaux devraient se traduire par la prise d'engagements par les opérateurs d'offrir du THD sur les zones peu denses et rurales en combinant fixe et mobile. Ce chantier d'accélération lancé par le Gouvernement réduira l'espace d'application de la BLR augmentant encore l'incertitude quant à son intérêt économique. La BLR représente à l'évidence un marché de niche et pour les acteurs qui se

lanceront, les perspectives d'atteindre la rentabilité avant l'échéance de 2026 s'éloignent même en présence de subventions publiques.

Il convient donc d'attendre la fin de ces travaux de réaménagement du plan très haut débit afin de confirmer le lancement de ces attributions et leurs conditions, et de permettre aux candidats d'avoir ainsi une vision la plus claire possible avant de procéder à des attributions d'autorisations.

Limitations dans l'espace

Les autorisations d'usage de ces fréquences doivent être circonscrites aux zones dans lesquelles il peut être démontré qu'aucune solution alternative aux performances technico-économiques comparables n'existe ou n'existera dans un délai raisonnable (a priori 2022 en cohérence avec l'objectif politique de THD pour tous). Cela doit donc exclure l'ensemble des zones dans lesquelles un projet d'initiative privée crédible a été annoncé. A ce stade, Orange estime que l'ensemble de la zone dite AMII fait l'objet de projets de déploiement FTTH crédibles de la part d'opérateurs privés, à laquelle il convient d'ajouter les zones sur lesquelles des projets privés sont programmés. Ainsi, Orange s'est par exemple engagé à équiper en FTTH une grande partie du territoire de Belfort, du département des Hautes Pyrénées ou des Yvelines situés en dehors de la zone AMII.

En outre les zones dans lesquelles est offert un service VDSL au moins aussi performant que celui envisageable sur BLR doivent aussi être exclues. Une telle comparaison de performance doit se faire soigneusement toutes choses égales par ailleurs : nature des services offerts par exemple du « triple play » incluant la fourniture de chaînes de télévision linéaire en Haute Définition, ainsi que le nombre total d'utilisateurs simultanés dans une zone donnée. Le fait est que les performances de la BLR se dégradent fortement lorsque le nombre d'utilisateurs simultanés augmente, beaucoup plus que ce qui est observé sur une solution filaire. Une solution affichant de très bonnes performances avec peu d'utilisateurs mais se dégradant fortement aux heures chargées, est d'un niveau inférieur à une solution offrant de meilleures performances aux heures chargées.

Enfin, les zones dans lesquelles existera ou est prévu au moins un service 4G fixe d'un opérateur mobile ne devraient être éligibles que si le soumissionnaire démontre que son réseau permettra la fourniture de services d'accès plus performants que la 4G fixe proposée par le ou les opérateurs mobiles.

Dans le cas d'un projet s'inscrivant dans le cadre de schéma directeur d'aménagement numérique de territoires, il conviendrait que soit menée en amont une consultation publique visant à interroger les acteurs publics et privés sur la disponibilité actuelle ou dans les 3 ans à venir d'un service d'accès fixe en indiquant les performances fournies afin de déterminer précisément les zones éligibles à l'attribution de ces fréquences.

Il est entendu qu'une telle consultation s'impose d'ores et déjà lorsqu'il s'agit d'un projet nécessitant une subvention publique conformément à la recommandation européenne sur les aides d'Etat en matière de nouveaux réseaux d'accès et au Plan France Très haut débit.

En conséquence, lors de l'appel à manifestation d'intérêts envisagé pendant la période ouverte à compter de la mise en ligne par l'Autorité de la fiche de synthèse du premier demandeur, la zone considérée ne pourra être ouverte à l'attribution de fréquences que dans l'hypothèse où la consultation se serait avérée infructueuse.

Afin que l'Autorité soit garante du respect de cette condition d'attribution de ces nouvelles fréquences, Orange propose de renforcer les termes du paragraphe en fin du chapitre 3.2 comme suit :

- au lieu de « *Au soutien de sa demande, le demandeur peut fournir [...]* », préciser « **doit fournir** » en complétant les pièces citées par une attestation de la part de la collectivité territoriale porteuse du schéma directeur territorial d'aménagement du territoire (SDTAN) que les résultats de la consultation réalisée la rendent infructueuse ;
- et d'intégrer cette pièce dans le contenu du dossier visé au 5.

De plus, l'Autorité mentionne dans le paragraphe 3.2 la possibilité de dérogation en cas d'ajout de points spécifiques situés dans des zones où un réseau filaire THD existe ou est en projet, dans le cas où ces points seraient adaptés pour l'implantation de stations. De telles dérogations devraient concerner un nombre réduit de lignes (ou foyers) qui mériterait d'être plafonné par un pourcentage plafond, par exemple 5% des lignes (ou foyers) concerné(e)s par le projet de façon à ce que cette dérogation ne devienne pas un moyen de contournement abusif des dispositions précédentes. Ceci est d'autant plus nécessaire que l'application de telles dérogations risque d'aboutir à la couverture de zones allant bien au-delà du périmètre éligible. Si un tel plafond n'était pas défini, Orange estime que l'Autorité ne pourra pas assurer la cohérence entre la zone éligible à l'attribution de nouvelles fréquences et la couverture des seuls foyers appartenant à cette zone. L'absence de cohérence pourrait alors remettre en cause la procédure d'attribution visée.

Limitations dans le temps

L'objet de ces autorisations étant de contribuer à l'atteinte de l'objectif de THD pour tous en 2022, il est normal que de telles autorisations ne soient plus délivrées après une certaine date. La date du 31/12/2019 telle que mentionnée dans l'article 4.2 est la date limite à ne pas dépasser pour le déploiement de sites THD radio et leur rentabilité d'ici 2026, ces autorisations devant permettre la fourniture effective d'un service avant l'échéance de 2022. En outre, la technologie 5G sera disponible à partir de 2020 pour les fréquences concernées par la présente consultation, il serait anormal de délivrer des autorisations de fréquences qui entraveraient le développement de la 5G à partir de cette échéance.

Le paragraphe 3.1 du projet de décision prévoit une échéance des autorisations pour le 24 juillet 2026. Une telle échéance doit être considérée comme une échéance maximale, on peut en effet s'attendre à ce que de nombreux usages potentiels de services sur 5G se développent avant cette échéance. Cela a pour conséquence que **les plans d'affaires accompagnant les demandes d'autorisations doivent nécessairement s'arrêter en juillet 2026**, en particulier le niveau requis d'éventuelles subventions doit s'apprécier sur une durée d'exploitation des fréquences se terminant à cette date.

Au-delà de 2026, l'absence de THD fixe ne doit pas être le seul critère permettant une extension ou un renouvellement, un tel renouvellement ne se justifie pas s'il apparaît clairement que la levée de la restriction d'usage permettrait **une utilisation plus efficace du spectre**, par exemple pour la fourniture des services sur 5G. **Pour s'en assurer, il pourrait être pertinent que l'Arcep prévoie de faire une consultation publique sur ce sujet à l'horizon 2022 ou 2023** pour mieux apprécier cela et pouvoir le notifier deux ans au moins avant l'échéance du 24/7/2026 tel que mentionné dans le paragraphe 3.1, afin de prévoir un temps suffisant pour la migration du parc d'abonnés BLR restant vers d'autres réseaux.

Par ailleurs, pour les autorisations existantes qui portent sur des fréquences au-dessus de 3460 MHz, Orange sollicite l'Autorité pour qu'elle soit vigilante dès à présent pour garantir que ces fréquences sont bien utilisées et, dans le cas contraire, qu'elle puisse procéder au retrait des autorisations d'utilisation de ces fréquences en cas de manquements constatés par le (ou les) attributaire(s) concerné(s). Si de tels manquements devaient être constatés, le retrait devrait intervenir avant 2020 afin de permettre aux opérateurs d'en bénéficier pour le déploiement de la 5G.

Réaménagement des fréquences

Il est important de pouvoir disposer dès la disponibilité de la technologie 5G (a priori en 2020) de la plus grande partie possible des fréquences de la bande 3,4 – 3,8 GHz. S'il était confirmé que l'utilisation de la bande 3410 - 3460 MHz était limitée à la fourniture de services d'accès fixes, cela ne devrait s'envisager qu'à la condition que le reste de la bande 3,4 – 3,8 GHz soit disponible pour de la 5G (ou plus précisément pour un usage non restreint) à partir de 2020.

Dans le cas où le demandeur est déjà attributaire de fréquences dans la bande 3,4 GHz, il convient de conditionner l'attribution des fréquences dans la sous-bande 3410-3460 MHz à une restitution d'ici 2020 au plus tard des éventuelles fréquences déjà attribuées en dehors de cette sous-bande. Ce principe doit impérativement inclure le cas de mise à disposition de fréquences dont bénéficierait le demandeur (se reporter également au paragraphe de notre réponse « Mise à disposition de fréquences ou cession à un tiers ») : le cas échéant, l'attribution de ces nouvelles fréquences doit entraîner la fin de la mise à disposition de fréquences en faveur du nouvel attributaire. Un tel prérequis doit être envisagé plus généralement et indépendamment de l'identité du demandeur, pour tout projet nécessitant des subventions publiques applicables à des zones dans lesquelles des fréquences sont déjà attribuées pour des projets subventionnés de boucle locale radio.

Compte tenu du faible niveau d'utilisation constaté pour les fréquences de BLR actuelles et de la criticité de n'accorder des fréquences dans la bande 3410-3460 MHz dédiées à un usage de haut débit fixe qu'en cas de besoin avéré, il serait pertinent que, comme mentionné dans notre réponse à la consultation « Nouvelles fréquences pour les territoires, les entreprises, la 5G et l'innovation », le bilan d'utilisation effective des fréquences et des besoins prévisibles soit rendu public afin de permettre aux acteurs concernés de réagir si besoin et que l'Autorité intègre les déploiements de la BLR, qu'ils reposent sur des attributions existantes ou sur de nouvelles attributions, dans l'un des observatoires des déploiements qu'elle publie.

Utilisation effective des fréquences

La fourniture de services sur boucle locale radio en France n'a à ce jour semble-t-il, pas été une réussite industrielle et commerciale, bien au contraire. Il existe donc un risque réel que des fréquences attribuées avec une restriction d'usage à de la boucle locale radio ne fasse pas l'objet d'un usage effectif. L'Autorité doit se prémunir contre une telle éventualité en fixant des obligations claires et précises permettant leur contrôle et leur sanction effective en cas de non-respect.

Ainsi, des obligations claires en matière d'usage effectif des fréquences sur les réseaux déployés doivent être définies. Le projet mentionne que l'Autorité demandera des bilans d'utilisation effective de ces fréquences, a minima en 2021 et 2024. Il serait opportun que l'Autorité précise que de tels bilans seront rendus publics (hors parties relevant du secret des affaires) et que l'absence d'utilisation des fréquences attribuées recouvre l'utilisation par des clients finals à un niveau significativement inférieur à l'usage prévu par l'opérateur dans sa demande d'attribution de fréquences, et le cas d'un nombre insuffisant de clients (par exemple taux d'utilisation inférieur à 20% deux ans après le déploiement du réseau). Il serait en effet anormal de continuer à restreindre l'usage de fréquences au-delà de 2020 dans des conditions ne correspondant pas à un besoin réel du marché et des territoires concernés, alors même qu'une attribution de ces fréquences sans restriction d'usage pourrait permettre le développement de nouveaux services pour ces territoires.

L'Autorité doit prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les obligations de déploiements et de couverture se réalisent dans les délais prévus, pour cela les modalités de contrôle et de mesures doivent être précisées. Compte tenu de la relative proximité des échéances et de la restriction envisagée en vue de répondre à un objectif de couverture numérique du territoire, il est essentiel que l'Autorité mette en œuvre les pouvoirs dont elle dispose et qu'elle a exercés vis-à-vis des opérateurs mobiles pour la couverture en 3G RAN sharing des zones blanches, à savoir l'ouverture d'une procédure L36-11 anticipée lui permettant de suivre et si nécessaire de réagir avant les échéances pour garantir leur respect.

Par contre, Orange s'interroge sur la justification de prévoir des « obligations de déploiement adaptées » (cf. chapitre 3.3.2 de la présente consultation) à l'exception du débit descendant, alors que les obligations de déploiement par défaut fixent un cadre à respecter par les futurs attributaires : cette disposition conduit à rendre les obligations peu précises et lisibles, et à rendre le contrôle du bon usage de ces fréquences plus difficile. Et, alors même que le caractère exceptionnel de la restriction de ces autorisations à l'usage BLR impose un contrôle strict des obligations pesant sur les attributaires afin de justifier qu'ils répondent bien aux objectifs motivant cette restriction.

Cette vérification est d'autant plus nécessaire que les obligations spécifiées par l'Autorité paraissent contraignantes. En effet les exigences (§ 3.3.2), notamment, les débits (30 Mbit/s descendant et 5 Mbit/s montant, 95% du temps), la fourniture à terme à 100% des foyers, l'absence de limitation des volumes de données nécessiteront une ingénierie d'autant plus coûteuse qu'elle s'appuiera sur un réseau cellulaire opérant dans la bande des 3,5 GHz.

En outre, et eu égard à la restriction envisagée conditionnant l'attribution des fréquences objet de la procédure, **il doit être exclu que le titulaire des fréquences puisse satisfaire à ces obligations « *si une autre solution proposée par lui-même ou par un tiers permet de fournir un accès fixe à Internet à très haut débit à, selon le cas, 90 ou 100% des foyers d'autorisation* »** comme le prévoit actuellement le point 3.3.1 de la consultation. En effet, une situation où le titulaire satisferait tout ou partie de ses obligations sans utiliser ses fréquences serait contradictoire avec la recherche de l'efficacité de l'usage du spectre (ce spectre aurait dû être affecté à un autre usage), et avec le caractère exceptionnel de la restriction de ces autorisations à l'usage BLR. Si de tels cas devaient se présenter, l'autorisation délivrée devrait alors être retirée à l'attributaire.

Redevance

Le décret n°2007-1532 du 24 octobre 2007 prévoit aussi que la redevance inclut pour les attributaires « *le paiement du montant qu'ils se sont engagés à verser, le cas échéant, dans le cadre d'une attribution par appel à candidatures au titre de l'article L. 42-2 du code des postes et des communications électroniques* ». L'Arcep pourrait mentionner une telle éventualité, un engagement de paiement complémentaire pouvant être demandé afin de départager d'éventuelles candidatures multiples (cf. chapitre 4.4.4 – cas 3 de la présente consultation).

Mise à disposition ou cession des fréquences à un tiers

L'Autorité devrait préciser que dans le cas où le tiers disposerait déjà de fréquences dans la bande 3,4 – 3,8 GHz pour des services BLR, une telle mise à disposition ou cession serait conditionnée par une restitution de ces fréquences en dehors de la bande 3410 – 3460 MHz pour les raisons évoquées au paragraphe relatif au réaménagement de fréquences.

Fourniture des aspects financiers du projet

La distinction pertinente à faire dans le plan d'affaires n'est pas entre financement public ou financement privé mais plutôt entre investissement avisé et financement correspondant à une subvention publique.

La décision devrait explicitement mentionner que le plan d'affaires doit s'arrêter au 24/7/2026 au plus tard.