

**Consultation publique de l'Arcep concernant le Projet de décision proposant
les modalités d'attribution de la bande 3490-3800 MHz en France
métropolitaine**

Réponse de l'UFC-Que Choisir

Septembre 2019



Question n°9 (remarques diverses sur le document soumis à consultation)

C'est avec un grand intérêt que l'UFC-Que Choisir a pris connaissance du document soumis à consultation publique tant le sujet est important. Notre association y répond, en fixant l'attention sur les éléments, présents ou absents de la décision, qui aboutiront, si la décision finale n'évolue pas dans le sens que nous appelons de nos vœux, à de dommageables conséquences pour les consommateurs.

Déploiement de la 5G (bande de fréquences 3490-3800 MHz)

La bande de fréquences 3490-3800 MHz est centrale pour la 5G car elle offre le meilleur compromis entre débits, propagation des ondes, et pénétration dans les bâtiments. Les débits seront en effet bien plus élevés que ceux de la bande de fréquences 700 MHz qui a déjà été attribuée aux opérateurs. Compte tenu des décisions d'attribution de la bande de fréquences 700 MHz, et si les modalités d'acquisition des fréquences intéressant le projet aujourd'hui discuté devaient être définitivement actées, les écarts de qualité seraient abyssaux.

Sur la bande 700 MHz, le débit théorique maximal le plus bas devant être proposé par des opérateurs est de 30 Mbit/s (deux d'entre eux ayant obtenu 5 MHz à exploiter). Sur la bande 3490-3800 MHz, au minimum les débits pourraient monter au-delà d'1 Gbit/s (et bien au-delà, si on prend en compte les fréquences millimétriques qui seront attribuées ultérieurement, et l'agrégation des différentes bandes de fréquences 5G). Dès lors, un constat principal s'impose : il n'existe pas « une » 5G, mais « des » 5G.

De ce constat découlent deux exigences : (i) les opérateurs ne doivent pas être en mesure de communiquer autour de la 5G de façon indifférenciée ; (ii) à terme, tous les consommateurs doivent avoir accès au meilleur de la 5G. Or rien dans le projet de décision de l'Arcep ne permet de répondre à ces exigences, ce que l'UFC-Que Choisir déplore.

(i) Aujourd'hui, rien n'est prévu pour permettre une comparaison optimale des offres 5G

Le projet de décision de l'Arcep ne prévoit pas d'imposer aux opérateurs de communiquer sur leur capacité à offrir la 5G selon sa qualité, ne serait-ce que théorique. Ceci pose un problème majeur. Comment en effet accepter qu'une carte de couverture 5G ne différencie pas la 5G, selon qu'elle provienne de la bande fréquence 700 MHz ou de la bande 3490-3800 MHz ?

Cette question de la précision des cartes de couverture intéresse bien l'Arcep, puisqu'elle a déjà œuvré pour qu'elles distinguent les zones selon la qualité des appels et SMS. La même action doit être entreprise pour la qualité de l'Internet mobile. A la connaissance de l'UFC-Que Choisir, des travaux sont en cours au sein de l'Autorité pour que cela puisse se faire. Ces travaux revêtent à l'évidence des aspects techniques, rendant la mise en place de ces cartes de couverture de l'internet mobile différenciés compliquée.

Il est toutefois aisé, dès à présent dans le cadre de décision d'attribution des fréquences 3490-3800 MHz, d'imposer aux opérateurs que les zones couvertes par ces fréquences soient clairement identifiées. Dès lors, les zones couvertes par la fréquence 700 MHz seraient également précisées. Ainsi, les consommateurs uniquement couverts par du 700 MHz (et auprès de qui les opérateurs auraient pu communiquer uniquement autour de la meilleure 5G) disposeraient d'un moyen de savoir qu'en réalité, leur 5G serait loin d'être la plus efficace en termes de débits, et pourrait ne même pas équivaloir la 4G. Cela préservait les consommateurs d'un effet déceptif majeur : acheter des terminaux

5G, et souscrire des abonnements 5G plus chers, sans pouvoir pour autant bénéficier du saut qualitatif « vendu » par les opérateurs.

L’UFC-Que Choisir demande donc à l’Arcep que sa décision définitive impose aux opérateurs exploitant la bande de fréquences 3490-3800 MHz que les zones qu’elles sont censées couvrir soient précisément identifiées sur les cartes de couverture présentées aux consommateurs.

(ii) Plus de 10 % de la population privée de la meilleure 5G

L’approche de l’Arcep sur les modalités de déploiement de la fréquence 3490-3800 MHz se démarque de celle que l’Autorité a systématiquement adopté par le passé. En effet, il ne s’agit plus ici de prévoir un calendrier de déploiement permettant à la quasi-intégralité de la population d’avoir accès au meilleur de la 5G à terme (quel qu’il soit), mais de prévoir qu’au 31 décembre 2025 chaque opérateur doivent disposer au minimum de 12 000 sites. Or cette rupture n’est pas sans conséquence, puisqu’en réalité cela aboutit à ce qu’une partie de la population puisse être privée *ad vitam aeternam* du meilleur de la 5G. Et cette population ne serait en rien marginale.

L’opérateur ayant actuellement le plus faible nombre de sites 4G en dispose tout de même de plus de 12 000. Or avec ce nombre d’antennes, il couvre 93 % de la population. Les fréquences 4G étant bien plus basses que les fréquences 3490-3800 MHz, avec 12 000 sites, il est impossible qu’un opérateur propose à tous les consommateurs cette bonne 5G. En réalité, il est fort probable que ce pourcentage soit en-deçà de 90 %, d’autant plus que ce raisonnement en termes de sites pourrait surtout inciter les opérateurs à concentrer les sites proposant cette 5G sur les zones les plus rentables, au détriment de nombreux territoires.

L’UFC-Que Choisir plaide pour que tous les consommateurs puissent avoir accès au meilleur de la technologie, demande ainsi à l’Arcep de prévoir un calendrier de déploiement assurant à tous les consommateurs (ou au moins 99 % comme cela est usuellement le cas) d’avoir l’assurance de pouvoir capter à terme les fréquences 3490-3800 MHz.

Qualité de service minimale

Si les débits théoriques sont importants, il convient de noter que ce sont les débits réels qui intéressent les consommateurs. Et même avec les meilleures fréquences 5G, un consommateur se trouvant en bordure intérieure d’une zone prétendument couverte pourrait en réalité disposer d’une 5G de très faible qualité.

Effectivement, au regard de l’approche fréquentielle de la couverture qu’adopte jusqu’à présent l’Autorité, il suffit, schématiquement, qu’une fréquence soit disponible sur un lieu donné pour qu’une technologie mobile qu’elle porte puisse être déclarée accessible aux consommateurs par les opérateurs sur leurs cartes de couverture. Ceci n’est pas acceptable. En effet, un consommateur qui souscrirait un abonnement 5G devrait être assuré que lorsque sa zone est réputée couverte, il est réellement susceptible de capter une 5G de qualité (indépendamment cette fois de la fréquence 5G). Les enquêtes de qualité de service n’étant pas en mesure d’offrir une information localisée, il est important que les cartes de couverture puissent apporter cette précision.

L’UFC-Que Choisir demande donc à l’Arcep de faire évoluer son projet de décision de telle sorte qu’il soit précisé qu’une zone ne pourra être réputée couverte en 5G que lorsqu’elle sera en mesure de

proposer une bonne qualité de service (le seuil pouvant être déterminé ultérieurement). Au-delà de ce projet, l'UFC-Que Choisir rappelle que cette exigence doit s'appliquer à toutes les technologies mobiles.

Obligation d'assurer l'augmentation des débits fournis par les réseaux mobiles

Le projet de l'Arcep prévoit qu'indépendamment de l'exploitation des fréquences 3490-3800 MHz, tous les opérateurs doivent assurer une montée en débit sur l'intégralité de leurs réseaux mobiles, de telle sorte qu'au 31 décembre 2030 tous les sites des opérateurs fournissent un débit de 240 Mbit/s depuis 100 % de leurs sites. Cette obligation pose un certain nombre de problèmes.

Tout d'abord, d'un point de vue théorique, elle ne constitue qu'une réponse limitée à l'absence de bonne 5G pour tous en l'état du projet de l'Arcep.

Ensuite, d'un point de vue pratique, l'UFC-Que Choisir identifie deux problèmes majeurs. En premier lieu, car le raisonnement en termes de débits théoriques peut laisser l'illusion que tous les consommateurs pourraient avoir accès à ce très haut débit, quand dans les faits rien ne le garantira.

En second lieu, au regard d'une possible conséquence de cette obligation qui est à géométrie variable. En effet, cette obligation en termes de pourcentage du nombre de sites pourrait contraindre en conséquence les opérateurs disposant des réseaux les plus denses à devoir procéder à une montée en débit sur davantage de sites que leurs concurrents.

Or, ces opérateurs disposant des réseaux les plus denses pourraient – tout en respectant l'obligation posée par l'Arcep – pourraient être enclin de réduire leur nombre de sites, pour ne pas avoir à opérer des investissements sensiblement plus élevés que des concurrents ne disposant pas d'autant de sites. C'est ainsi une dégradation de la qualité de service qui pourrait être constatée.

Les demandes déjà exprimées par l'UFC-Que Choisir, si elles étaient retenues par l'Arcep, permettraient d'écarter les risques identifiés.

Slicing : des conséquences à impérativement tirer

Outre le fait que la 5G pourra proposer des débits sensiblement supérieurs à ceux de la 4G, l'une de ses originalités techniques aboutira à ce que les opérateurs puissent procéder à une gestion poussée de ces débits, notamment en les différenciant, selon le public.

Les orientations gouvernementales contraignent l'Arcep à obliger les opérateurs à proposer aux « verticaux » (les professionnels), notamment en leur réservant une partie des fréquences 2490-2800 MHz. Ceci entraîne un risque très important pour les consommateurs : ne pouvoir utiliser qu'une partie de la bande de fréquences (et donc limiter le débit), sans le savoir. Or, d'une part les consommateurs doivent être informés de cette réalité par les opérateurs, mais d'autre part il ne serait pas acceptable qu'ils soient privés d'une partie trop importante des fréquences, *a fortiori* car le consommateur-contribuable, au regard de la volonté affichée par le gouvernement de ne pas trop monétiser les fréquences 2490-2800 MHz, « paye » cette moins-value fiscale.

Qui plus est, le caractère évolutif des offres aux « verticaux » est de nature à modifier la bande passante réservée aux consommateurs particuliers sur un site donné.

C'est la raison pour laquelle l'UFC-Que Choisir demande à l'Arcep que sa décision définisse un haut niveau minimal de fréquences 2490-2800 MHz étant spécifiquement destinées aux abonnements s'adressant aux particuliers, et que dans le cadre de leurs offres commerciales, les opérateurs soient tenus de communiquer aux consommateurs uniquement sur la base des débits théoriques qui leur sont spécifiquement dédiés.

Par ailleurs, compte tenu de la capacité des opérateurs à proposer des offres avec une qualité différenciée aux consommateurs, l'UFC-Que Choisir tient à réaffirmer sa position selon laquelle seules des offres *best effort* devraient être commercialisées, pour éviter une segmentation potentiellement dommageable pour l'accès au meilleur de la 5G d'une part, et écarter le danger de pratiques des opérateurs visant spécifiquement à ce que les consommateurs souscrivent les abonnements les plus chers.

Contrôle des obligations

Le lancement commercial de la 5G ne manquera pas de s'accompagner de matraquages publicitaires de la part des opérateurs, avec des risques de dérives sur la transparence des informations portées à la connaissance des consommateurs (sur la qualité ou sur la couverture). Cette hypothèse, largement fondée sur la base de certaines pratiques lors du lancement de la 4G, justifie que dès à présent soient prévues toutes les actions visant à ce que ces dérives soient évitées.

Pour cela, le rôle de l'Arcep est essentiel, particulièrement dans le contrôle de la couverture mobile. Or, dans son projet, on lit que « *Un bilan de la mise en œuvre des obligations [...], notamment ceux concernant la couverture et la qualité de service des réseaux mobiles, sera réalisé à l'horizon 2023* », ce qui à l'évidence (si jamais la 5G devait échapper aux contrôles annuels de couverture et de qualité de service, ce qui n'est pas clair dans le projet soumis à consultation), est bien trop lointain.

L'UFC-Que Choisir demande donc que dès le lancement de la 5G, l'Arcep diligente sur le terrain des enquêtes visant à vérifier la conformité au réel des informations sur la couverture et la qualité de service mentionnées par les opérateurs.

Par extension, un suivi rigoureux de la qualité de service proposée en 4G sera essentiel, pour assurer les consommateurs qu'elle ne sera pas artificiellement dégradée, pour les pousser à transhumer vers des offres 5G plus chères.

Accueil des MVNO

Alors que jusqu'à présent les décisions attribuant les fréquences mobiles aux opérateurs étaient accompagnées d'obligations d'accueil de MVNO, le projet de l'Arcep prévoit uniquement que les opérateurs s'engagent à un tel accueil lors de la première phase d'attribution de fréquences. Or, en théorie, cette première phase pourrait s'achever sans qu'aucun des opérateurs n'ait obtenu de fréquences. En conséquence, cet engagement pourrait ne jamais se matérialiser.

Alors que la volonté des opérateurs d'augmenter le prix des abonnements mobiles proposant la 5G ne fait pas mystère, une concurrence effective sur les prix serait à même de ne pas rendre l'accès à cette technologie prohibitif. Les MVNO doivent donc être en mesure d'animer la concurrence.

C'est la raison pour laquelle l'UFC-Que Choisir demande à l'Arcep de rendre obligatoire l'accueil de MVNO à tous les opérateurs obtenant des fréquences 2490-2800 MHz.

Plus largement, de nombreux engagements devraient devenir des obligations, notamment en ce qui concerne la transparence liée aux déploiements, et aux pannes du réseau.