

RÉPONSE DU GROUPE ORANGE
À LA CONSULTATION PUBLIQUE DE L'ARCEP SUR
LE PROJET D'ANNEXE À LA DÉCISION PROPOSANT LES MODALITÉS
D'ATTRIBUTION DE FRÉQUENCES DE LA BANDE 900 MHz
À LA RÉUNION

3 MARS 2023

VERSION PUBLIQUE

Sommaire

1. Document I – Dispositions des autorisations d'utilisation de fréquences	4
1.1 Commentaires généraux	4
1.2. Les fréquences concernées	6
1.3 Les conditions d'utilisation des fréquences	7
2. Document II – Modalités de la procédure d'attribution des fréquences	9
3. Document III - Dossier de candidature.....	9

Version publique

Dans la suite du document, « Orange » désigne le Groupe Orange.

Version publique de la réponse d'Orange

Orange remercie l'Autorité de l'opportunité qui lui est offerte d'exprimer ses commentaires à propos du projet décrivant les modalités d'attribution de fréquences dans la bande 900 MHz à La Réunion.

Ce projet vise à attribuer la totalité de la bande 900 MHz de manière anticipée dans le cadre du renouvellement des autorisations d'utilisation de fréquences à partir du 1^{er} mai 2025 d'une part, 5 MHz duplex de fréquences disponibles sur le territoire de La Réunion jusqu'au 30 avril 2025 d'autre part.

L'attribution anticipée des fréquences à renouveler n'est pas conforme avec l'article 4 de la décision n°2019-1753 de l'Arcep du 26 novembre 2019¹ qui prévoit un bilan au 30 juin 2023.

Nous réitérons notre souhait qu'une procédure portant sur l'ensemble des fréquences arrivant à échéance le 30/04/2025, sur les deux territoires de La Réunion et de Mayotte soit mise en œuvre. C'est la seule solution rationnelle, efficace, qui ne multiplie pas le nombre de procédures administratives très lourdes à mener à la fois pour le régulateur et pour les acteurs économiques, d'autant plus que les échéances sont resserrées. Cette solution permettrait aux acteurs d'organiser le financement global des fréquences sur les trois bandes pour La Réunion et au moins la bande 900 MHz pour Mayotte, réunissant ainsi toutes les conditions de prévisibilité sur les deux territoires.

Contrairement aux attributions précédentes – bande 700 MHz notamment –, la procédure proposée par l'Arcep porte sur une bande de fréquences qui est utilisée depuis de nombreuses années pour exploiter des réseaux mobiles ouverts au public. La continuité des services 2G et/ou 3G dépend en grande partie de la continuité d'accès à la bande 900 MHz². [SDA : ...].

Le projet de procédure doit tenir compte de ce critère majeur pour écarter tout risque de rupture de continuité des services 2G et/ou 3G existants fournis sur le territoire, pour lesquels les opérateurs ont investi et fournissent à la population réunionnaise des services de communications électroniques de qualité, alors même que les autorisations d'utilisation de fréquences stipulent que le titulaire doit respecter les conditions de permanence, de

¹ Décision n°2019-1753 de l'Arcep du 26 novembre 2019 modifiant les décisions n°2006-0141 et n°2007-0156 prorogeant l'autorisation d'Orange à utiliser des fréquences dans les bandes 900 MHz et 1800 MHz à La Réunion et 900 MHz à Mayotte jusqu'au 30 avril 2025.

² En effet, les technologies 2G et 3G ne peuvent être accueillies que dans certaines bandes de fréquences du fait de contraintes de normalisation et de disponibilité d'équipements. Il s'agit des bandes 900 MHz (2G et/ou 3G), 1800 MHz (2G) et 2,1 GHz (3G), ces deux dernières bandes étant toutefois largement utilisées en 4G et à terme en 5G.

qualité et de disponibilité du réseau et des services (cf. article 1.3 de la décision susmentionnée). En conséquence, eu égard à l'historique des déploiements de réseaux mobiles à La Réunion, Orange demande à l'Autorité de bien vouloir prendre en compte ce critère majeur dans le cadre des futures attributions de fréquences.

Orange souhaite également que l'Autorité attribue les bandes de garde de 100 kHz de part et d'autre de la bande 900 MHz. Orange considère en effet que ces bandes de garde n'ont pas ou plus de sens sur les territoires de La Réunion et de Mayotte. L'intégralité des 2 x 35 MHz peut être ainsi proposée, [SDA : ...].

En ce qui concerne la détermination du positionnement cible des fréquences en bande 900 MHz à partir du 1^{er} mai 2025, et au regard des pratiques observées dans d'autres pays de l'Union européenne, notamment à l'instar des récentes enchères belges, Orange suggère de prévoir, dans le cadre de l'enchère de positionnement proposée par l'Arcep, une phase préalable de concertation libre entre les lauréats de fréquences sur une durée limitée [SDA : ...]. En cas d'échec de ces discussions, les formulaires d'enchère de positionnement déposés par les candidats devraient alors être utilisés. En procédant de la sorte, la possibilité est laissée aux acteurs de déterminer une organisation de la bande sans en passer par une enchère financière, [SDA : ...].

Enfin, les modalités de paiement de la part fixe de la redevance d'utilisation des fréquences (généralement étalée sur quatre ans), ne sont pas abordées car relevant de décision du gouvernement. Cependant, Orange souhaite indiquer qu'il considérerait légitime de prévoir le paiement de la première annuité, non pas à la date de délivrance de l'autorisation, mais à compter de la prise d'effet de l'autorisation, à savoir le 1^{er} mai 2025.

1. Document I – Dispositions des autorisations d'utilisation de fréquences

1.1 Commentaires généraux

(i) Orange considère que les modalités d'attribution doivent porter sur les 3 bandes de fréquences 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz.

Dissocier l'attribution de ces bandes de fréquences alors que leurs échéances sont concomitantes, pose la question de la prévisibilité des investissements des opérateurs alors que ces derniers utilisent aujourd'hui ces bandes de fréquences de manière cohérente entre elles, selon le spectre dont ils disposent, pour répondre aux besoins de couverture et de capacitaire de leurs clients. En effet, une enchère portant exclusivement sur la bande 900 MHz risque de biaiser la stratégie de valorisation des opérateurs, la méconnaissance des conditions d'attribution des fréquences des bandes 1800 MHz et

2,1 GHz, alors que les dates d'échéance sont concomitantes avec celle de la bande 900 MHz, crée *de facto* une incertitude sur la disponibilité et la valorisation globale du spectre disponible au 1^{er} mai 2025.

Il serait donc plus pertinent, comme cela s'est fait dans d'autres pays européens et en France métropolitaine, de réaliser une procédure comportant plusieurs bandes de fréquences, et donc dans le cas présent, les trois bandes de fréquences (900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz) : cela permet aux futurs candidats de disposer d'une vue plus globale sur le spectre disponible, d'éviter de démultiplier les procédures sur un petit territoire dont les futurs candidats ne peuvent se permettre de procéder à deux années non-stop de procédures d'attribution.

(ii) Le territoire de Mayotte devrait pouvoir être pris en compte dès aujourd'hui, les dates d'échéance de certaines autorisations dans les bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz étant les mêmes (30/04/2025), ce qui éviterait de démultiplier les procédures d'attribution.

(iii) Orange s'inquiète du fait que le critère essentiel de la continuité de service pour les opérateurs ayant déployé leur réseau sur le territoire depuis de nombreuses années, fournissant ainsi des services de communications électroniques à leurs clients, n'est pas pris en compte dans la procédure. Cela nous semble extrêmement dommageable vis-à-vis des opérateurs existants et potentiellement déstabilisateur du marché actuel, alors que le CPCE dans son article L.42-1 V 6° souhaite éviter ces effets en indiquant que :

« - *Lorsqu'elle prend une décision de renouvellement d'autorisation d'utilisation de fréquence, l'autorité prend notamment en compte les éléments suivants :*

1°...

...

6° *La nécessité d'éviter de graves perturbations de service.* »

[SDA : ...].

L'Autorité devrait prendre en compte dans sa procédure le développement des réseaux réalisés par les opérateurs et la dynamique économique qu'il a entraîné depuis de nombreuses années et en tirer les conséquences [SDA : ...].

Les conditions de continuité de service et de prévisibilité doivent être renforcées dans le présent projet de procédure d'attribution. Eu égard à l'historique des déploiements de réseaux mobiles à La Réunion – à la différence de la bande 700 MHz récemment attribuée sur les deux territoires –, Orange demande à l'Autorité de prendre en compte ce critère majeur dans le cadre des futures attributions de fréquences dans la bande 900 MHz objet de la présente consultation.

(iv) Orange demande à l'Autorité que le renouvellement de la bande 900 MHz s'opère dans le respect de l'article 4 prévu dans les autorisations actuelles de la bande 900 MHz qui stipule que :

« [...] Les **conditions de renouvellement** et les éventuels motifs de refus du renouvellement de la présente autorisation seront notifiés à l'opérateur un an avant cette échéance.

Trois points d'étape permettant à l'Autorité de procéder à un réexamen de la quantité de fréquence attribuée au regard des besoins effectifs de l'opérateur seront réalisés aux échéances suivantes : **le 24 mars 2011 ; le 24 mars 2016 ; le 30 juin 2023.** »

Aussi, conformément à cet article, un bilan des besoins effectifs des opérateurs devrait être réalisé au 30 juin 2023 pour disposer de données fines sur les usages et l'utilisation effective des fréquences, et pouvoir ainsi décider des conditions de renouvellement, quel qu'en soit le type de modalités.

Rappelons que, conformément aux autorisations d'utilisation de fréquences délivrées à Orange à La Réunion et à Mayotte en novembre 2016, et à la demande de l'Autorité, un bilan toutes bandes sur les besoins en fréquences et leur utilisation efficace à La Réunion et à Mayotte a été réalisé au 30 juin 2020.

1.2. Les fréquences concernées

Orange demande l'intégration des 200 KHz de la bande de garde aux fréquences à attribuer :

L'ARCEP propose d'attribuer les fréquences 900 MHz comprises dans l'intervalle [880,1-914,9] – [925,1-959,9] MHz. Orange demande que l'Autorité étende l'attribution à l'intervalle [880-915] – [925-960] MHz. En effet, l'usage d'une bande de garde de 100 kHz de part et d'autre du spectre n'est pas justifiée à La Réunion puisque le territoire ne dispose pas de service GSM-R.

Cette possibilité de supprimer la bande de garde de 100 kHz en bord de bande a été récemment confirmée par la CEPT, dans son rapport 80 adopté le 2 juillet 2021³, qui propose un plan et des conditions techniques harmonisés pour les bandes de fréquences 900 MHz et 1 800 MHz, fondé sur le concept du masque BEM. Ces conditions sont essentielles pour garantir la neutralité technologique dans les bandes de fréquences de 900 MHz et 1 800 MHz.

³ Report from CEPT to the European Commission in response to the Mandate "to review the harmonised technical conditions for certain EU-harmonised frequency bands and to develop least restrictive harmonised technical conditions suitable for next-generation (5G) terrestrial wireless systems"

Report B: Channelling arrangements and least restrictive technical conditions suitable for ECS including 5G terrestrial wireless systems in the 900 MHz and 1800 MHz frequency bands, in compliance with the principles of technology and service neutrality

Ainsi, le rapport 80 de la CEPT du 2 juillet 2021 précise au point 3.3.6 :

“Guard band at the edge of 900/1800 MHz harmonised bands

CEPT notes that different approaches are in place concerning implementation of a 100 kHz guard band at the edge of the harmonised bands. This is explicitly implemented or not depending on national authorisation approaches. This 100 kHz guard band refers to the GSM specification and, in particular at 900 MHz, to the need for 200 kHz frequency separation between the nearest GSM-R channel edge and a wideband system's channel edge (see ECC Report 297 [3]). These different national approaches are compatible with the implementation of the recommended band plan and the requirement to ensure coexistence with adjacent services, in particular at 900 MHz with GSM-R. Such national flexibility to implement 100 kHz guard band/frequency offset at the edge of harmonised bands shall be preserved in the long term where needed. When both ECS and FRMCS operate WB systems such guard band will not be needed anymore.”

[SDA : ...].

1.3 Les conditions d'utilisation des fréquences

Orange demande une durée de 15 ans des autorisations avec une possible prorogation de 5 ans et d'étendre géographiquement le périmètre de la procédure :

La procédure prévoit d'attribuer les fréquences sur l'ensemble du territoire avec une échéance des autorisations d'utilisation de fréquences au 23 mai 2037. Or, Orange estime que la durée de l'autorisation devrait être au minimum de 15 ans tel que le stipule le titre IV de l'article L.42-1 du CPCE :

*« IV.- L'autorité garantit la prévisibilité de la régulation pour une période d'au moins vingt ans, en ce qui concerne les conditions d'investissement dans des infrastructures qui concourent à l'utilisation de ce spectre radioélectrique, lorsqu'elle attribue les autorisations d'utilisation de fréquences du spectre radioélectrique harmonisé pour des services de communications électroniques à très haut débit sans fil délivrée en application de l'article L. 42-2. **La durée initiale de ces autorisations est de quinze ans minimum** ».*

Dans le présent projet, Orange constate que l'Autorité privilégie une expiration simultanée aux autorisations d'utilisation de fréquences dans les bandes 700 MHz et 3,5 GHz à La Réunion, s'appuyant sur la dérogation de l'alinéa 5° du même article : *« La durée des autorisations d'utilisation de fréquences du spectre radioélectrique harmonisé pour des services de communications électroniques à très haut débit sans fil peut être adaptée par rapport à celle prévue au premier alinéa pour assurer l'expiration simultanée des autorisations d'utilisation de fréquences dans une ou plusieurs bandes. »*

Nous nous interrogeons sur le bien-fondé, à ce stade, de viser une synchronisation des échéances de renouvellement de ces différentes bandes. Il nous semble que l'Autorité a la possibilité de décider le moment venu, en fonction du bilan des usages et de l'utilisation effective des bandes de fréquences, de traiter cette question de synchronisation du renouvellement de fréquences dans le cadre d'une prorogation de certaines autorisations.

[SDA : ...].

En tout état de cause, Orange souhaite que la durée des autorisations d'utilisation de fréquences dans la bande 900 MHz puisse être **au minimum de 15 ans**.

En ce qui concerne le périmètre géographique, Orange comprend que le projet de procédure exclut le territoire de Mayotte, ce que nous regrettons. Nous réitérons notre demande d'ouvrir la procédure au territoire de Mayotte pour cette bande mais aussi de l'étendre aux bandes 1800 MHz et 2,1 GHz dont la date d'échéance est identique pour La Réunion.

Usages secondaires :

Orange réaffirme son désaccord sur le choix réglementaire inédit et dangereux d'introduire des usages secondaires du spectre pouvant conduire les opérateurs attributaires à partager le spectre dans la bande 900 MHz avec des tiers dans des conditions non définies. En effet, une telle disposition pourrait :

- Faire courir des risques de dégradation de la qualité de service des réseaux (facteur clé pour des acteurs privés ou gouvernementaux dans leur choix d'utiliser les réseaux des opérateurs), de brouillages de la bande qu'il sera impossible de contrôler et difficile de faire cesser dès lors que cela impactera des clients ;
- Conduire à une rupture potentielle d'égalité entre les charges publiques ; les conditions d'accès au spectre différeront entre les opérateurs lauréats de la procédure et des acteurs tiers non identifiés à date, pouvant utiliser le spectre 900 MHz en usages secondaires ;
- Soumettre les attributaires à un important risque concurrentiel non quantifiable à ce stade ;
- Faire peser sur les attributaires un risque élevé de destruction de la valeur de la bande, et donc de leurs investissements.

Dans les fréquences de la bande 900 MHz, qui bénéficient de conditions de propagation favorables, les risques de brouillages préjudiciables pourraient être multiples et concerner de larges zones. C'est pourquoi Orange considère que, de manière générale, les bandes basses ne devraient en aucun cas être envisagées pour une ouverture à des usages secondaires.

Orange estime donc que ce projet de l'Arcep d'ouverture à des usages secondaires est particulièrement inadapté aux territoires de La Réunion et de Mayotte, compte tenu de leur taille, de leur relief et de la répartition de leur population.

Obligations relatives à l'aménagement numérique du territoire :

L'obligation d'utilisation effective des fréquences dans la bande 900 MHz, sous 24 mois après la mise à disposition de tout ou partie des fréquences attribuées par la présente procédure, porte sur au moins cinq sites du réseau mobile du titulaire avec une offre de service disponible.

La gestion efficace du spectre est un élément essentiel de cette obligation, l'Autorité devra s'en assurer tout au long des autorisations afin d'éviter tout comportement spéculatif ou de thésaurisation.

Sur les parties I.4.2 à I.8, Orange n'a pas de commentaires.

2. Document II – Modalités de la procédure d'attribution des fréquences

Dans cette partie, Orange souhaite proposer des modifications de la procédure objet de la présente consultation, afin de la rendre plus simple, efficace, adaptée à la situation du marché pour le bénéfice à la fois des candidats et de l'Autorité. Nous proposons également de revoir le délai entre certaines étapes présentées au calendrier prévisionnel en II.1.2.

[SDA : ...].

3. Document III - Dossier de candidature

[SDA : ...]