

RÉPONSE DU GROUPE ORANGE
À LA CONSULTATION PUBLIQUE DE L'ARCEP SUR
LES PROJETS D'ANNEXE AUX DÉCISIONS PROPOSANT LES
MODALITÉS D'ATTRIBUTION DE FRÉQUENCES :

- DANS LES BANDES 900 MHz, 1800 MHz ET 2,1 GHz À SAINT-BARTHÉLEMY ET SAINT-MARTIN, EN GUYANE ET À MAYOTTE
- DANS LES BANDES 1800 MHz ET 2,1 GHz EN GUADELOUPE – MARTINIQUE ET À LA RÉUNION

9 AVRIL 2024

VERSION PUBLIQUE

Sommaire

Remarques liminaires	3
Remarques générales sur les projets d'annexe	5
2.1 Pour les fréquences 1800 MHz et 2,1 GHz, Orange estime que l'Arcep pourrait choisir de reconduire les autorisations d'utilisation des fréquences jusqu'en 2036 plutôt que d'organiser des enchères	5
2.2 Les enchères proposées peuvent conduire à des résultats ayant pour conséquence une gestion inefficace des fréquences	7
[SDA : ...]	11
[SDA : ...]	11
2.5 Autres remarques	11
Remarques spécifiques sur les projets d'annexe sur la zone Antilles - Guyane	13
3.1 Guadeloupe et Martinique	13
3.2 Saint-Martin et Saint-Barthélemy	14
3.3 Guyane	14
Remarques spécifiques sur les projets d'annexe sur la zone Océan indien.....	17
Annexe 1 – Répartition des fréquences dans les bandes dites « intermédiaires » 1800 MHz, 2,1 GHz et 2,6 GHz en Outre-mer	18
[SDA : ...]	21

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

Remarques liminaires

Orange remercie l'Autorité de l'opportunité qui lui est offerte d'exprimer ses commentaires à propos des projets d'annexe aux décisions proposant les modalités d'attribution de fréquences dans les bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, en Guyane et à Mayotte et 1800 MHz et 2,1 GHz en Guadeloupe-Martinique et à La Réunion.

La continuité d'accès aux fréquences des bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz, utilisées depuis de nombreuses années pour la fourniture de services de communications mobiles, est essentielle sur l'ensemble de ces territoires. [SDA : ...]

L'attribution des fréquences jusqu'en 2036 permettra également de donner aux acteurs la prévisibilité indispensable aux évolutions des réseaux mobiles vers les technologies les plus efficaces et les plus performantes, au bénéfice des consommateurs et des entreprises de ces territoires.

Afin de préserver la gestion efficace du spectre, ressource rare du domaine public de l'Etat, et de limiter le coût global de ces procédures, pour les acteurs comme pour l'administration, Orange estime que des procédures d'enchère ne sont pas appropriées aux cas d'espèces, quand le choix d'une procédure de reconduction des autorisations d'utilisation des fréquences dans les bandes 1800 MHz et 2,1 GHz sur l'ensemble des territoires ultra-marins pourrait être retenu. Orange plaide en faveur d'une reconduction des autorisations, en alignant les échéances des différentes autorisations à 2036.

Le choix d'une procédure qui prolongerait les autorisations existantes participerait :

- de « *la sécurité, la prévisibilité et la cohérence réglementaire* » et permettrait « *de promouvoir les investissements de long terme, dans l'octroi, le renouvellement, la modification, la restriction, la location, la cession et le retrait des droits d'utilisation du spectre radioélectrique* » conformément aux termes de l'article L.32-1, III, 8° du CPCE ;
- de « *l'application du régime d'utilisation du spectre radioélectrique le plus approprié et le moins onéreux possible de manière à maximiser la flexibilité, le partage et l'efficacité dans l'utilisation du spectre radioélectrique* » (L.32-1, III, 10° du CPCE).

[SDA : ...]

S'agissant plus spécifiquement du territoire de Saint-Martin, Orange fait le constat que l'Arcep ne propose que 4 portefeuilles de fréquences en bande 900 MHz d'une part, et 4 portefeuilles de fréquences dans les bandes 1800 MHz et 2,1 GHz d'autre part, alors que 5 opérateurs sont actifs sur le marché mobile et sont aujourd'hui titulaires de fréquences dans les bandes 900 MHz et 2100 MHz. [SDA : ...]

Orange émet dans sa réponse des réserves quant à l'adéquation des modalités de ce projet aux objectifs qui doivent être poursuivis par l'Autorité dans le cadre de sa mission d'assignation de fréquences, de gestion efficace du spectre et de protection du consommateur.

Remarques générales sur les projets d'annexe

2.1 Pour les fréquences 1800 MHz et 2,1 GHz, Orange estime que l'Arcep pourrait choisir de reconduire les autorisations d'utilisation des fréquences jusqu'en 2036 plutôt que d'organiser des enchères

Avant toute décision d'affectation, de renouvellement ou de prolongation de ressources en fréquences, une analyse plus globale doit être menée tenant compte de chaque cas d'espèce (territoire concerné, réseaux existants, investissements déjà réalisés, prévisibilité, évolution des marchés, portefeuilles de fréquences, effectivité de la concurrence...) et dans l'optique d'une gestion efficace du spectre, ressource rare. L'attribution de ressources en fréquences ne peut valablement résulter que d'une logique arithmétique (cf. texte de la consultation publique faisant état du « *constat d'une demande supérieure à une quantité de spectre disponible* »).

Au regard notamment du patrimoine de fréquences des opérateurs, de l'intensité de la concurrence qui s'exerce sur les territoires concernés, [SDA : ...], le besoin ne semble pas avéré.

Le patrimoine des fréquences des acteurs opérant sur chacun des territoires concernés apparaît comme très équilibré dans les bandes de fréquences dites « intermédiaires » 1800 MHz, 2,1 GHz, mais aussi 2,6 GHz (cf. annexe 1, répartition des fréquences dans les « bandes *intermédiaires* » en Outre-mer).

[SDA : ...]

De surcroît, le choix de mener des enchères plutôt que de reconduire les autorisations d'utilisation des fréquences, en particulier dans les bandes de fréquences intermédiaires (1800 MHz et 2,1 GHz), semble inadapté car il fait peser un coût excessif et inutile sur les acteurs.

Or, en application de l'article L32-1, III, 10° du CPCE, l'Arcep est tenu de veiller à « *L'application du régime d'utilisation du spectre radioélectrique le plus approprié et le moins onéreux possible de manière à maximiser la flexibilité, le partage et l'efficacité dans l'utilisation du spectre radioélectrique* ».

De même, l'attribution nouvelle des bandes de garde (800 kHz) dans la bande 2,1 GHz ne saurait en aucun cas justifier le recours à des enchères.

Version publique

2.2 Les enchères proposées peuvent conduire à des résultats ayant pour conséquence une gestion inefficace des fréquences

Les enchères proposées par l'Arcep pourraient conduire, dans un certain nombre de cas, à des résultats particulièrement inefficaces, avec l'attribution de quantité de fréquences non-multiples de 5 MHz, incompatibles avec la bonne mise en œuvre des normes européennes et internationales de la 4G, 5G et leurs évolutions.

[SDA : ...]

L'Arcep, conformément à la mission qui lui est confiée, doit impérativement veiller à maintenir un plan de fréquences efficace. Cela est d'autant plus nécessaire que les réseaux mobiles sont appelés à poursuivre leurs évolutions technologiques dans les années à venir, notamment en réponse à une politique numérique européenne ambitieuse et à ses objectifs en matière de réseaux mobiles à haute capacité. Les technologies à large bande développées par les organismes de normalisation (3GPP, ETSI notamment) s'appuient pour cela sur des canalisations multiples de 5 MHz.

L'exploitation optimale des ressources en fréquences est donc indissociable des résultats de la procédure d'attribution dès lors qu'elle ne peut s'affranchir des normes techniques internationales et/ou européennes disponibles.

Les Etats membres de l'UE sont chargés d'attribuer les ressources en fréquences, par le biais de leurs autorités nationales, au travers de procédures et selon des modalités qu'il leur appartient de déterminer en tenant compte :

- De la nature particulière de cette ressource qui constitue un bien public rare ;
- Du contexte dans lequel cette attribution intervient ;
- Des objectifs de politique européenne ;
- De la nécessaire gestion efficace de ces ressources.

Rappelons à ce stade que les ressources en fréquences sont des ressources spécifiques :
« *Le spectre radioélectrique est une **ressource publique limitée qui a une grande valeur publique et marchande**. Il s'agit d'une **donnée essentielle des réseaux et services de communications électroniques** fondés sur les fréquences radioélectriques, et dans la mesure où le spectre est lié à ces réseaux et services, **il convient qu'il soit attribué et assigné de manière efficace** par les autorités de régulation nationales ou les autres autorités compétentes **conformément à des objectifs et principes harmonisés** sur lesquels leur action se fonde et à des critères objectifs, transparents et non discriminatoires, compte tenu des intérêts démocratiques, sociaux, linguistiques et culturels qui sont liés à l'utilisation du spectre radioélectrique.*¹ »

La rareté de la ressource spectrale impose à l'Autorité, dans le cadre de sa mission, de prendre les mesures permettant de garantir une gestion efficace des ressources en fréquences conformément aux termes de l'article L.32-1, III 7° :

Art. L32-1 III. – Dans le cadre de ses attributions (...), l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse prend, dans des conditions objectives et transparentes, des mesures raisonnables et proportionnées en vue d'atteindre les objectifs suivants :

7° L'utilisation et la gestion efficaces des fréquences radioélectriques ; ».

Cette exigence est tout aussi prégnante dans les textes européens. Ainsi, le code des communications électroniques européen précise, dans son article 45 que le spectre radioélectrique constitue « *un bien public qui a une importante valeur sociale, culturelle et économique* » devant amener les Etats membres à veiller « *à la gestion efficace du spectre radioélectrique pour les réseaux et services de communications électroniques sur leur territoire* ».

¹ directive (UE) 2018/1972 du Parlement et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications européen, point (107)

Poursuivant sur la gestion inévitablement efficace de cette ressource, le 2. de ce même article précise encore que :

« 2. Les États membres promeuvent l'harmonisation de l'utilisation du spectre radioélectrique par les réseaux et services de communications électroniques dans l'ensemble de l'Union, qui va de pair avec la nécessité d'assurer que le spectre radioélectrique est utilisé d'une manière efficace et efficiente et que le consommateur en retire des bénéfices tels que la concurrence, des économies d'échelle et l'interopérabilité des réseaux et des services. (...) »

b) en facilitant le développement rapide, dans l'Union, de nouvelles technologies et applications de communications sans fil (...) ;

c) en veillant à la prévisibilité et à la cohérence de l'octroi, du renouvellement, de la modification, de la restriction et du retrait des droits d'utilisation du spectre radioélectrique afin de promouvoir les investissements à long terme ; (...) »

f) en appliquant le système d'autorisation le plus approprié et le moins onéreux possible conformément à l'article 46 de manière à maximiser la flexibilité, le partage et l'efficacité dans l'utilisation du spectre radioélectrique ; »

L'attribution actuelle de ces ressources en fréquences permet une exploitation optimale dès lors que cette répartition, en plus d'allouer la totalité du spectre disponible, permet à tous les opérateurs de bénéficier de quantités de ressources constituant des multiples de 5 MHz.

Orange souligne que cette attribution par blocs de 5 MHz reste nécessaire pour fournir les services les plus innovants, en 4G, en 5G et leurs évolutions, puisqu'il convient de se projeter à l'horizon de l'échéance des nouvelles autorisations de fréquences, c'est-à-dire 2036.

Il est particulièrement intéressant de relever d'ailleurs que la Commission Européenne, dans sa décision d'exécution 2022/173 du 7 février 2022 relative à l'harmonisation des bandes de fréquences de 900 MHz et 1800 MHz pour les systèmes de Terre permettant de fournir des services de communications électroniques dans l'Union, rappelle, dans son considérant (4) que les États membres, afin d'aider les opérateurs à mettre à jour leurs réseaux « *en fonction des technologies les plus avancées et les plus performantes* », facilitent « *l'utilisation des bandes de fréquences de 900 MHz et 1 800 MHz avec de grands blocs d'au moins 5 MHz à l'appui des systèmes sans fil de Terre de nouvelle génération (5G) conformément aux objectifs du cadre réglementaire de l'UE et dans le respect du droit de l'Union.* »

Dans cette même décision, il est précisé, en Annexe, au point « 2. Organisation du plan de fréquences » que dans la bande 900 MHz comme dans la bande 1800 MHz, « *La taille du bloc assigné donne généralement la possibilité d'accéder à au moins 5 MHz de spectre contigu.* »

Orange constate que, dans les faits, depuis plusieurs années, avec la généralisation de la 4G, l'émergence de la 5G et le net recul de l'usage de la 2G (technologie à bande étroite), les attributions de fréquences aux opérateurs dans la quasi-totalité des pays européens respectent un plan par multiples de 5 MHz ([SDA : ...]).

Orange constate que dans les projets soumis à consultation, pour la détermination du positionnement final des fréquences, l'Arcep elle-même met en avant les objectifs prévus par l'article L. 32-1 du CPCE et le critère d'attribution de blocs de fréquences multiples de 5 MHz duplex.

En conclusion, Orange considère que les autorisations d'utilisation de fréquences dans les bandes 1800 MHz et 2,1 GHz, qui arriveront à échéance en avril 2025, devraient faire l'objet d'une simple procédure de reconduction jusqu'en 2036, c'est-à-dire de réattribution à l'identique aux acteurs déjà autorisés, permettant ainsi un alignement de l'ensemble des autorisations dans ces bandes sur une même et unique échéance.

[SDA : ...]

[SDA : ...]

2.5 Autres remarques

Usage secondaire du spectre

Orange réaffirme son désaccord sur le choix d'introduire des usages secondaires du spectre pouvant conduire les opérateurs attributaires à partager le spectre dans les bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz 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, 1800 MHz et 2,1 GHz en usages secondaires ;
- Soumettre les attributaires à un important risque concurrentiel non quantifiable à ce stade ;
- Faire peser sur les attributaires un risque élevé d'insécurité juridique, dès lors qu'une telle situation entraînera une modification a posteriori des anticipations initiales, une destruction possible 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 à leur exploitabilité 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 enfin que le projet de l'Arcep d'ouverture à des usages secondaires est particulièrement inadapté aux territoires ultra-marins de manière générale, compte tenu de leur taille, de leur relief et de la répartition de leur population.

[SDA : ...]

Version publique

Remarques spécifiques sur les projets d'annexe sur la zone Antilles - Guyane

Actuellement sur la zone Antilles-Guyane, les fréquences attribuées dans les bandes 1800 MHz et 2100 MHz sont réparties entre les acteurs de manière équilibrée. A l'instar des arguments développés dans la partie 1) ci-dessus, Orange souhaite que cet équilibre soit maintenu autant en termes de quantité que de positionnement.

Orange demande un maintien des attributions actuelles des fréquences dans les bandes 1800 MHz et 2100 MHz. [SDA : ...]

3.1 Guadeloupe et Martinique

En effet, dans les présents projets concernant les territoires de la Guadeloupe et de la Martinique, Orange note que les incompatibilités aux frontières dans les bandes 1800 MHz et 2100 MHz ne sont pas suffisamment prises en compte contrairement aux autres projets ou procédures proposées précédemment par l'Autorité sur cette même zone :

- le projet d'attribution des bandes basses 700MHz et 900 MHz en Guadeloupe et Martinique fait état, en l'absence d'accord signé entre les administrations concernées, des incompatibilités entre le plan de fréquences européen et le plan de fréquences américain de la Région 2 de l'UIT-R,
- la procédure de 2023, qui a conduit à l'attribution de la bande 700MHz à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, a exclu des enchères les fréquences non-préférentielles France, en application des répartitions de spectre actées dans les accords.

Orange rappelle ainsi, comme partagé lors du dernier comité de coordination « CCF ROP » animé par l'ANFR le 15 mars dernier, qu'en l'absence d'accord de coordination aux frontières pour la Guadeloupe et la Martinique signé avec les administrations voisines (dont notamment l'ECTEL), les incompatibilités dans la bande 2100 MHz, au sens des conflits de plans de fréquences, touchent la quasi-totalité de la bande.

Les mesures terrain récentes de l'ANFR ont d'ailleurs confirmé la présence de multiples signaux brouilleurs de plus ou moins forte puissance dans l'ensemble de la bande 2100 MHz aux Antilles, et Orange a également signalé des brouillages dans le bas de la bande du fait des usages DECT américains.

Dans ces conditions, les portefeuilles à renouveler en 2025 en Guadeloupe et en Martinique sont composés essentiellement de fréquences brouillées aux frontières, en bande 2100MHz. Seul l'établissement d'accords de coordination aux frontières par l'ANFR avec les administrations voisines permettra de déterminer l'exploitabilité des fréquences. [SDA : ...]

Orange considère que les autorisations d'utilisation de fréquences dans les bandes 1800 MHz et 2,1 GHz, qui arriveront à échéance en avril 2025, devraient faire l'objet d'une simple procédure de reconduction jusqu'en 2036. [SDA : ...]

3.2 Saint-Martin et Saint-Barthélemy

En ce qui concerne Saint-Martin et Saint-Barthélemy, Orange constate que la procédure proposée est identique entre les deux îles, alors que le nombre d'acteurs est différent (respectivement 5 à Saint-Martin et 4 à Saint-Barthélemy).

[SDA : ...]

C'est pourquoi Orange préconise de reconduire les autorisations d'utilisation des fréquences.

3.3 Guyane

Pour ce qui concerne la Guyane, il conviendrait de limiter les demandes aux seuls opérateurs pouvant justifier d'un réseau mobile préexistant, en cohérence avec le résultat des attributions réalisées en 2023 portant sur les nouvelles fréquences 700 MHz et 3,5 GHz, qui n'ont pas vu la candidature d'un nouvel acteur.

[SDA : ...]

Orange note que le projet de l'Autorité ne prévoit que 4 portefeuilles de fréquences en bande 900 MHz d'une part, et 4 portefeuilles de fréquences dans les bandes 1800/2100 MHz d'autre part. [SDA : ...]

Orange rappelle que 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 3G), 1800 MHz (2G) et 2,1 GHz (3G), ces deux dernières bandes étant par ailleurs utilisées en 4G.

[SDA : ...]

Orange demande à l'Autorité d'ajouter le critère du réseau mobile préexistant en Guyane, tel que prévu dans les procédures de la métropole, de Réunion-Mayotte, de Guadeloupe-Martinique et de Saint-Barthélemy et Saint-Martin afin d'assurer une équité de traitement entre les territoires.

De plus, compte tenu des obligations proposées par l'Arcep d'aménagement numérique du territoire qui seront attachées aux futures autorisations d'utilisation de fréquences, les candidats doivent pouvoir démontrer leur capacité technique et opérationnelle à satisfaire

à ces obligations, et pour ce faire, il est indispensable qu'ils puissent s'appuyer sur un réseau mobile préexistant.

Compte tenu de ces éléments, Orange recommande donc d'adapter les modalités d'attribution en Guyane afin de limiter le nombre d'acteurs à 4, notamment en rajoutant la condition de réseau préexistant.

Version publique

NB : Orange pourra apporter des commentaires supplémentaires dans le cadre de la consultation publique de l'Arcep portant spécifiquement sur les territoires de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, dont l'échéance a été décalée au 23 avril 2024.

Version publique

Remarques spécifiques sur les projets d'annexe sur la zone Océan indien

Au-delà des commentaires exprimés dans le chapitre 2, Orange n'émet pas de remarque spécifique sur la zone Océan Indien.

Version publique

Annexe 1 – Répartition des fréquences dans les bandes dites « intermédiaires » 1800 MHz, 2,1 GHz et 2,6 GHz en Outre-mer

Source : schéma récapitulatif des bandes de fréquences allouées en Outre-mer (octobre 2023), Arcep

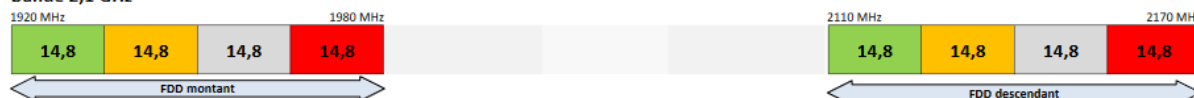
https://www.arcep.fr/fileadmin/cru-1677573101/user_upload/grands_dossiers/outre-mer/Repartition_des_frequences_MNO_outremer_-_octobre_2023_-_V12_AD_2023-10-03.pdf

La Réunion

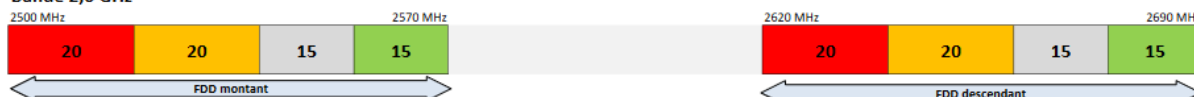
Bande 1800 MHz



Bande 2,1 GHz



Bande 2,6 GHz

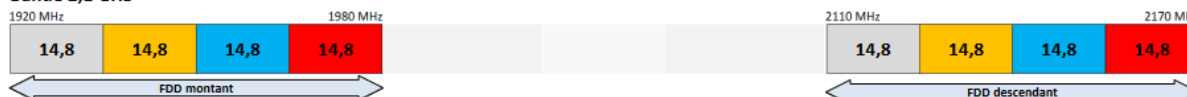


Mayotte

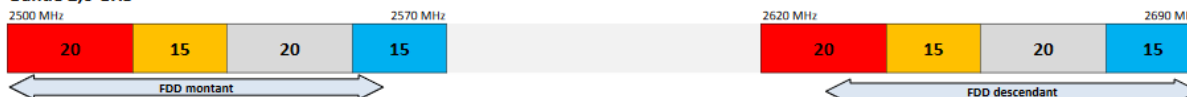
Bande 1800 MHz



Bande 2,1 GHz



Bande 2,6 GHz

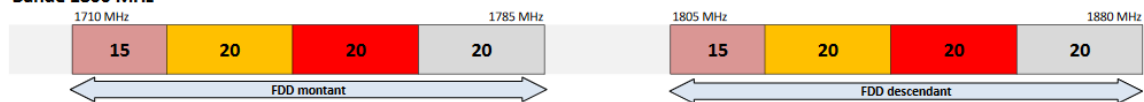


Réponse Orange – Consultation publique de l'Arcep sur les projets d'annexe aux décisions proposant les modalités d'attribution de fréquences dans les bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, en Guyane et à Mayotte, dans les bandes 1800 MHz et 2,1 GHz en Guadeloupe-Martinique et à La Réunion – 09 avril 2024

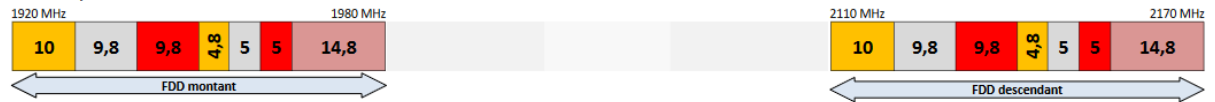
Version publique

Guadeloupe et Martinique

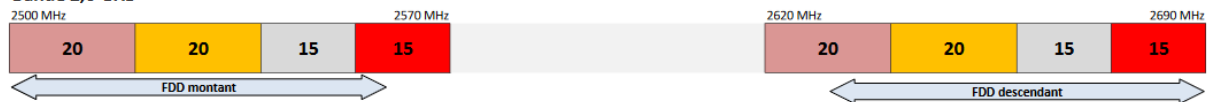
Bande 1800 MHz



Bande 2,1 GHz

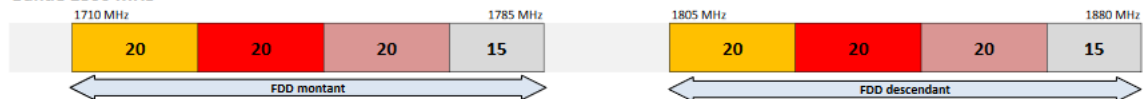


Bande 2,6 GHz

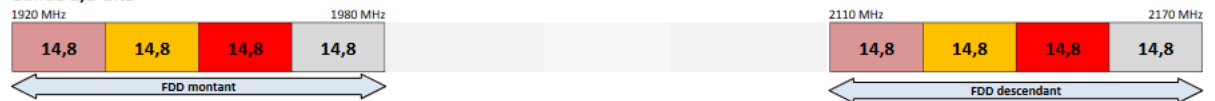


Guyane

Bande 1800 MHz



Bande 2,1 GHz



Bande 2,6 GHz



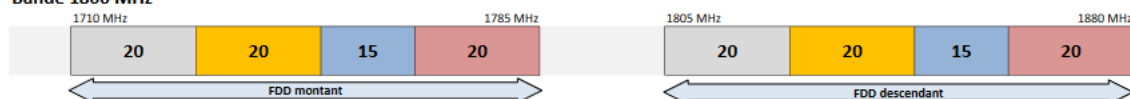
Réponse Orange – Consultation publique de l'Arcep sur les projets d'annexe aux décisions proposant les modalités d'attribution de fréquences dans les bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, en Guyane et à Mayotte, dans les bandes 1800 MHz et 2,1 GHz en Guadeloupe-Martinique et à La Réunion – 09 avril 2024



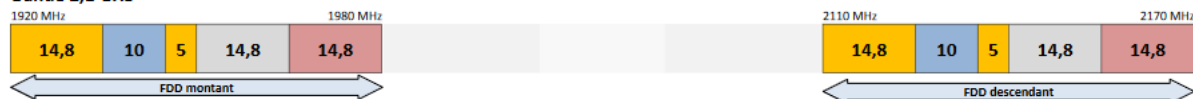
Version publique

Saint-Barthélemy

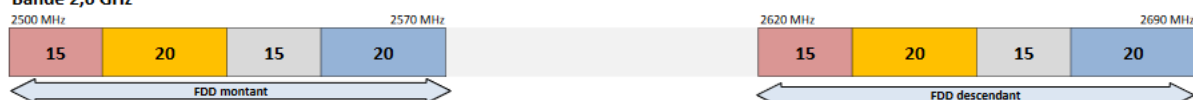
Bande 1800 MHz



Bande 2,1 GHz

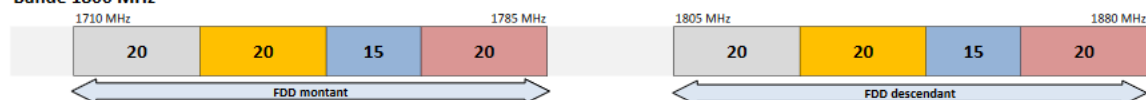


Bande 2,6 GHz

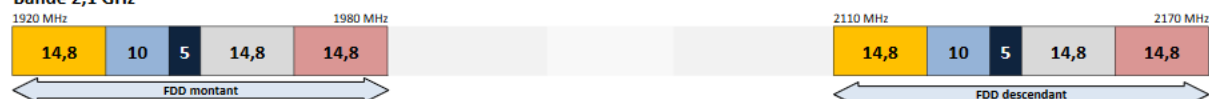


Saint-Martin

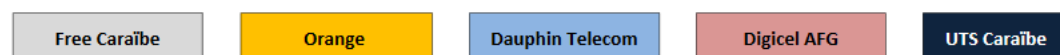
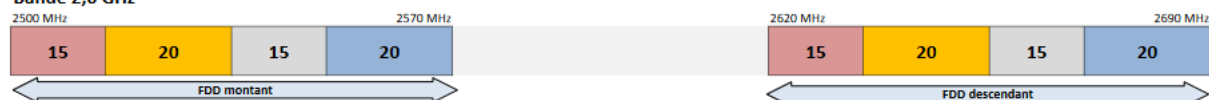
Bande 1800 MHz



Bande 2,1 GHz



Bande 2,6 GHz



[SDA : ...]

Version publique