

Réponse de la Société Réunionnaise du Radiotéléphone (« SRR ») à la consultation publique de l'ARCEP sur la prolongation de l'itinérance de Zeop Mobile sur le réseau d'Orange à La Réunion

Le 20 septembre 2021

L'ARCEP a reçu le 21 juillet 2021 l'avenant au contrat d'itinérance de Zeop Mobile sur le réseau d'Orange à La Réunion qui prolonge l'accord entre les deux opérateurs jusqu'en 2027 comme suit :

1. une poursuite de l'itinérance voix, SMS et data haut débit pendant trois ans (avril 2022 – mars 2025) dans les mêmes conditions techniques que le contrat initial ;

2. et au-delà 2025, de deux prolongations successives possibles d'un an de l'itinérance pour les services voix et SMS et « éventuellement le reliquat de data bas débit lié à l'usage de la voix ».

SRR considère que les dispositions prévues par l'avenant sont inacceptables en l'état car :

- Contraires aux engagements pris par Zeop Mobile en 2016 qui lui ont permis de se voir attribuer du spectre dans les bandes 1800, 2100 et 2600 MHz (1) ;
- Injustifiées et faisant obstacle aux objectifs de régulation prévus à l'article L.32-1 du CPCE (2) ;
- Et octroyant à Zeop Mobile un avantage concurrentiel indu alors même que des nouveaux appels à candidature sont en cours pour l'attribution de fréquences dans les bandes 700 MHz et 3,4-3,8 GHz (3).

En conséquence, SRR demande à l'ARCEP de le refuser conformément aux dispositions de l'article L.34-8-1.1 du CPCE. SRR estime en effet que rien ne justifie le maintien de l'itinérance sur les réseaux 2G/3G/4G d'Orange, Zeop Mobile disposant de toutes les fréquences nécessaires pour fournir en propre les services associés.

1. La prolongation de l'accord d'itinérance est contraire aux engagements de Zeop Mobile et repris en obligations à l'issue de la procédure d'attribution des fréquences en 2016 à La Réunion

Pour rappel, l'ARCEP a, à la suite de l'examen des engagements pris dans le cadre de la procédure de soumission comparative lancée en 2016 à La Réunion et dont a découlé un classement des candidats, affecté la **4eme position à Zeop Mobile**.

Cette entrée sur le marché d'un nouvel acteur a ainsi été le fruit d'une instruction des dossiers de candidature au cours de laquelle Zeop Mobile a selon l'ARCEP présenté « *un projet de déploiement de réseau mobile à très haut débit [...] s'appuyant sur des infrastructures de réseau fixe dont elle dispose déjà sur la zone géographique concernée par la présente*

procédure (cœur de réseau fixe notamment) » et dont l'examen n'a révélé ni « incapacité technique », ni « incapacité financière à faire face durablement aux obligations »¹.

Sa candidature ayant, toujours selon l'ARCEP, satisfait l'ensemble des critères de qualification sur la base des informations techniques, commerciales et financières transmises, Zeop Mobile a été déclarée éligible à l'obtention de son AUF.

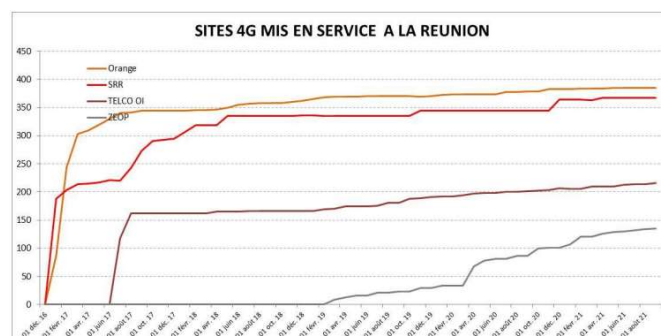
Conformément aux engagements pris qui incluaient notamment le déploiement d'un réseau en propre et après échange de fréquences avec SRR, Zeop Mobile s'est ainsi vue attribuée par l'ARCEP un patrimoine de fréquences, neutre technologiquement, lui permettant de fournir des services 2G/3G/4G avec :

- 20 MHz en bande 1800,
- 14,8 MHz en bande 2100,
- et 15 MHz en bande 2600 MHz.

En outre, en application des obligations inscrites dans son cahier des charges², Zeop Mobile était tenue dès le 22 novembre 2018 de fournir un service téléphonique et un accès mobile à très haut débit à 30% de la population du département et de satisfaire « *ses obligations de déploiement par l'utilisation des fréquences qui lui sont attribuées dans le cadre de la présente autorisation [...]* » :

Or, dès 2017, soit quelques mois seulement après la délivrance des AUF et alors même que Zeop Mobile était attributaire de spectre lui permettant de fournir en propre des services 2G/3G/4G, Orange et Zeop Mobile ont conclu un accord d'itinérance couvrant la totalité des bandes et l'intégralité du territoire, marquant ainsi la volonté de Zeop de limiter/optimiser les investissements dans le déploiement de son réseau.

Cette stratégie de « sous-investissements » s'est trouvée confirmée dans les faits par l'absence de mise en service à la 1ere échéance de son AUF de sites 4G entraînant un non-respect de ses obligations de couverture en propre comme l'attestent les données de l'Observatoire du déploiement des réseaux mobiles de l'ANFR ci-après :



Observatoire du déploiement des réseaux mobiles – Outre-mer – Résultats au 01/09/2021 - ANFR

¹ Décision 2016-1257 du 11 octobre 2016

² Décision 2016-1527 du 22 novembre 2016

SRR considère donc que l'accord conclu en 2017 et entré en vigueur en avril 2019, est contraire aux engagements pris par Zeop Mobile en 2016 et lui a permis **d'ouvrir commercialement en mai de la même année, sans avoir effectué les investissements correspondants.**

En conséquence, SRR estime que la prolongation de l'accord pour 3 années supplémentaires minimum dans les « *mêmes conditions techniques* » alors même que le contenu actuel est déjà hautement contestable par son périmètre technique (totalité des bandes) et géographique (totalité du territoire), ne peut être acceptée en l'état par l'ARCEP.

En effet, la poursuite de l'itinérance ne viserait donc qu'à permettre à Zeop Mobile :

- d'investir sur les zones jugées les plus rentables,
- et de disposer de manière totalement injustifiée et inacceptable d'un nouveau délai de trois ans minimum avant d'envisager de remplir les obligations de son cahier des charges fixées pour rappel à 99% de couverture de la population en propre au 22/11/22.

2. La prolongation de l'accord d'itinérance est injustifiée et fait obstacle aux objectifs de régulation prévus à l'article L.32-1 du CPCE

(i) Rappel du cadre juridique

Conformément à l'article L.32-1 du CPCE, il incombe à l'ARCEP de s'assurer du respect des objectifs de régulation incluant notamment :

- Le développement des investissements et de l'innovation ;
- L'aménagement des territoires et la diversité de la concurrence ;
- L'utilisation et la gestion efficace des fréquences ;
- Et enfin la promotion d'une concurrence fondée sur les infrastructures.

En vertu de l'article L.34-8-1-1 du CPCE, « *le partage des réseaux radioélectriques ouverts au public fait l'objet d'une convention de droit privé entre opérateurs titulaires d'une autorisation d'utilisation de fréquences radioélectriques pour établir et exploiter un réseau ouvert au public. [...] La convention est communiquée, dès sa conclusion, à l'ARCEP. Lorsque l'autorité constate que cela est nécessaire à la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 32-1 ou au respect des engagements souscrits au titre des autorisations d'utilisation de fréquences radioélectriques par les opérateurs parties à la convention, elle demande, après avis de l'Autorité de la concurrence, la **modification des conventions déjà conclues, en précisant leur périmètre géographique, leur durée ou les conditions de leur extinction.** »*

Comme développé ci-après, SRR estime que la prolongation de l'accord d'itinérance serait contraire aux objectifs de régulation indiqués supra et que l'ARCEP se doit de le faire modifier.

(ii) la prolongation de l'accord d'itinérance serait contraire aux objectifs de développement des investissements, de l'innovation et de la concurrence par les infrastructures.

En préambule, SRR considère que la durée globale du contrat (10 ans depuis sa date de signature) est excessive et contrevient aux prescriptions des lignes directrices de 2016 selon lesquelles « *l'itinérance ne peut qu'être **transitoire** ou limitée en terme de périmètre, compte tenu en particulier des effets désincitatifs à l'investissement qu'elle pourrait sinon produire.* »

SRR estime en outre que Zeop Mobile ne souffre d'aucun handicap objectif, la société disposant comme indiqué par l'ARCEP de la capacité technique et financière pour faire face à ses obligations.

Enfin, SRR considère que l'accord et à fortiori sa prolongation emportent des effets défavorables sur les objectifs de régulation.

S'agissant des effets de l'accord sur le développement des investissements, de l'innovation et de la concurrence par les infrastructures, les lignes directrices stipulent en effet que « *[...] le **partage de réseaux mobiles est susceptible de restreindre les incitations des opérateurs à l'investissement et l'innovation.** Le partage de réseaux mobiles peut aussi limiter l'autonomie économique, technique et commerciale de chaque opérateur, en réduisant sa capacité à déterminer sa propre stratégie en toute indépendance. Il est également susceptible de mener à des échanges d'informations dont les opérateurs ne disposeraient pas dans une situation concurrentielle normale. **Pour toutes ces raisons, le partage de réseaux mobiles peut avoir un effet défavorable sur les objectifs de concurrence effective et loyale au bénéfice des utilisateurs, d'investissement et d'innovation et la promotion de la concurrence par les infrastructures** ».*

Cet effet sera d'autant plus désincitatif que :

- la prolongation de l'accord couvre l'ensemble des bandes 2G/3G et **4G** alors même que, toujours selon l'ARCEP, « *l'itinérance emporte des effets aggravés sur l'investissement lorsqu'elle touche aux services qui sont au cœur de la dynamique concurrentielle [...]* Tout accord d'itinérance qui porterait sur ces services ou ces technologies nécessite une attention particulière. En effet, l'itinérance a d'autant plus d'effets négatifs sur les objectifs de régulation qu'elle porte sur le cœur de l'investissement et de l'innovation, dans les infrastructures améliorées et de nouvelle génération⁴⁵, où les investissements et les déploiements sont en cours, et où des incitations fortes apparaissent nécessaires pour ancrer la dynamique des déploiements ;
- la prolongation de l'accord ne contient aucun dispositif d'extinction alors que Zeop Mobile n'a déployé que du LTE sur la totalité de ses sites (135 en service sur 144 autorisés) **contre 0 en 3G/2G.**

03. Tableau de synthèse 4G en Outre-Mer

Au 1er septembre 2021	LTE700		LTE800		LTE1200		LTE2600		LTE1800		TOTAL	
	AUTORISES	SERVICE	AUTORISES	SERVICE	AUTORISES	SERVICE	AUTORISES	SERVICE	AUTORISES	SERVICE	AUTORISES	SERVICE
MAORE MOBILE	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	8	0
BPT	0	0	7	5	0	0	0	0	0	0	7	5
DAUPHIN TELECOM	0	0	0	0	0	0	14	13	19	18	20	19
DIGICEL	0	0	88	81	3	2	92	82	325	284	387	340
GLOBALTEL	0	0	3	2	0	0	0	0	2	2	5	4
GOUV Nlle Calédonie (OPT)	0	0	181	144	0	0	1	1	118	111	284	243
ORANGE	0	0	945	752	376	376	585	406	987	933	1 011	976
OUTREMER TELECOM	0	0	424	411	0	0	422	412	431	417	431	418
PMT/VODAFONE	0	0	101	85	105	78	4	3	1	0	114	94
SPM TELECOM	0	0	8	8	0	0	0	0	11	9	11	9
SRR	0	0	426	419	0	0	414	403	366	355	434	428
TELCO OI	0	0	280	266	0	0	0	0	280	266	280	266
ONATI (Vini)	0	0	238	234	8	0	89	8	0	0	246	240
UTS Caraïbes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ZEOP	0	0	0	0	144	5	144	2	144	133	144	135
VITI SAS	0	0	78	71	0	0	54	54	0	0	85	78
Total sans prendre en compte les mutualisations de sites	0	0	2 780	2 478	636	461	1 799	1 384	2 690	2 528	3 465	3 255
Nb. de sites en tenant compte des mutualisations	0	0	2 451	2 199	628	461	1 607	1 277	2 228	2 115	2 910	2 750

Observatoire du déploiement des réseaux mobiles – Outre-mer – Résultats au 01/09/2021 - ANFR

05. Tableau de synthèse 3G en Outre-Mer

Au 1er septembre 2021	UMTS900		UMTS2100		TOTAL	
	AUTORISES	SERVICE	AUTORISES	SERVICE	AUTORISES3G	SERVICE3G
MAORE MOBILE						
BPT	7	5	0	0	7	5
DAUPHIN TELECOM	0	0	23	22	23	22
DIGICEL	343	317	405	353	408	385
GLOBALTEL	0	0	0	0	0	0
GOUV Nlle Calédonie (OPT)		299	120	118	417	411
ORANGE	892	848	982	933	999	960
OUTREMER TELECOM	414	404	429	414	430	417
PMT/VODAFONE	132	124	3	3	135	127
SPM TELECOM	0	0	0	0	0	0
SRR	433	426	429	420	445	439
TELCO OI	280	266	280	266	280	266
ONATI (Vini)	181	172	179	163	245	229
UTS Caraïbes	2	1	15	14	15	14
VITI SAS	0	0	0	0	0	0
Total sans prendre en compte les mutualisations de sites	2 988	2 862	2 865	2 706	3 404	3 275
Nb. de sites en tenant compte des mutualisations	2 540	2 455	2 382	2 280	2 901	2 803

Certains des sites autorisés dans les différentes bandes de fréquences sont mutualisés. Ceci explique pourquoi la somme des sites autorisés par bande de fréquences n'est pas égale à la totalité des sites autorisés.

Observatoire du déploiement des réseaux mobiles – Outre-mer – Résultats au 01/09/2021 - ANFR

06. Tableau de synthèse 2G en Outre-Mer

Au 1er septembre 2021	GSM900		GSM1800		TOTAL	
	AUTORISES	SERVICE	AUTORISES	SERVICE	AUTORISES2G	SERVICE2G
MAORE MOBILE	22	20	24	21	24	21
BPT	0	0	0	0	0	0
DAUPHIN TELECOM	9	9	0	0	9	9
DIGICEL	408	394	1	1	408	394
GLOBALTEL	11	10	0	0	11	10
GOUV Nelle Calédonie (OPT)	367	366	0	0	367	366
ORANGE	1 004	967	26	9	1 005	968
OUTREMER TELECOM	424	413	411	403	424	414
PMT/VODAFONE	137	127	0	0	137	127
SPM TELECOM	11	11	0	0	11	11
SRR	436	430	25	25	439	433
TELCO OI	280	266	266	256	280	266
ONATI (Vini)	360	350	0	0	360	350
UTS Caraïbes	13	11	0	0	13	11
VITI SAS	0	0	0	0	0	0
Total sans prendre en compte les mutualisations de sites	3 482	3 374	753	715	3 488	3 380
Nb. de sites en tenant compte des mutualisations	2 972	2 887	751	713	2 978	2 893

Observatoire du déploiement des réseaux mobiles – Outre-mer – Résultats au 01/09/2021 - ANFR

(iii) la prolongation de l'accord d'itinérance serait contraire aux objectifs de d'aménagement du territoire, d'utilisation et de gestion efficace du spectre.

SRR estime qu'aucune prolongation du droit à l'itinérance ne peut être octroyée sur la totalité du département. En effet, conformément aux lignes directrices, « au regard des objectifs de régulation, et notamment des effets favorables sur l'aménagement du territoire, le partage de réseaux mobiles devrait [...] être largement encouragé sur ces territoires les plus isolés. Il convient toutefois de s'assurer que le partage s'y effectue de manière loyale, en permettant à chacun d'y prendre part. »

La Réunion ne pouvant être qualifié dans son ensemble de « territoire isolé », la densité de population de nombreuses communes y étant identiques à certaines villes métropolitaines, SRR demande à l'ARCEP de refuser la prolongation de l'accord.

Enfin, conformément aux lignes directrices, l'itinérance consistant en l'accueil, par un opérateur de réseau mobile, des clients d'un autre opérateur de réseau mobile sur son réseau, **pour lequel seules les fréquences de l'opérateur accueillant sont exploitées.**

En conséquence, l'opérateur accueilli, en l'espèce Zeop Mobile, « **peut ne pas utiliser, ou sous-utiliser, son patrimoine de fréquences lorsqu'il bénéficie de prestations d'itinérance sur le réseau d'un autre opérateur, ce qui est susceptible d'avoir un effet défavorable sur l'objectif d'utilisation et de gestion efficaces des fréquences.** »

En conclusion, la prolongation de l'accord faisant obstacle aux objectifs de régulation susvisés prévus à l'article L.32-1 du CPCE, SRR demande à l'ARCEP de la refuser conformément aux dispositions de l'article L.34-8-1.1 du même code.

3 La prolongation de l'accord d'itinérance emporte des risques réels de distorsion concurrentielle

La prolongation de l'accord est injustifiée au regard de la position concurrentielle de ZEOP Mobile sur le marché.

Avec une offre commerciale simplifiée et un positionnement tarifaire agressif³, Zeop Mobile dont le directeur général de sa maison mère avait annoncé en mai 2019 au lancement avoir déployé un réseau « *5G ready en prévision des futures évolutions technologiques* » et vouloir capter 15 à 20% du marché, n'a jamais pu démontrer être désavantagé concurrentiellement au bénéfice de ses trois concurrents.

Se présentant elle-même⁴ plus récemment comme l'opérateur défendant « *au nom du consommateur, outre la qualité, la transparence et l'abordabilité des services, les valeurs disruptives d'innovation et de créativité* », elle déclare avoir « *non seulement déployé le réseau mobile de dernière génération mais aussi totalement révolutionné et démocratisé la consommation de DATA à la Réunion en commercialisant le premier abonnement illimité en DATA et ce à un prix abordable au point d'en faire l'un des meilleurs forfaits de France.* »

Elle rappelle également avoir « *été le premier opérateur mobile à augmenter très sensiblement les débits à la Réunion en décidant de déployer un réseau MIMO 4*4. Aucune contrainte réglementaire ne l'y obligeait. Pourtant ZEOP MOBILE l'a fait de son propre chef. Il s'agissait ainsi d'une initiative concurrentielle disruptive démontrant à souhait que le jeu de la concurrence basé sur les mérites suffit en règle générale pour apporter des solutions appropriées et efficaces.* »

SRR souhaite rappeler que Zeop Mobile n'est pas attributaire de fréquences en bandes basses **compte tenu d'une entrée tardive sur le marché mobile et d'engagements estimés inférieurs à ses concurrents en 2016**. Zeop Mobile ne peut plus 3 ans après son lancement commercial, continuer à justifier le maintien d'un accord d'itinérance sur un marché de détail très dynamique. A titre illustratif, en effet *avec un taux de cartes actives SIM sur les réseaux 4G de 64%, la Réunion a le taux le plus élevé de l'ensemble des départements et collectivités d'outre-mer, et sa progression se poursuit (+4 points en un an)*⁵.

Cette prolongation de l'accord ne viserait donc qu'à lui permettre de compenser son retard et d'investir dans des zones et sur des technologies jugées les plus rentables. Zeop Mobile pourrait ainsi maintenir une tarification basse sans avoir à supporter la structure de coûts correspondantes, lui conférant de fait un avantage concurrentiel injustifié.

En outre, la prolongation intervient alors même que du spectre en bande basse a été restitué par Orange et SRR⁶ et que les fréquences concernées pourraient le cas échéant être

³ Forfait sans engagement à 12,99€ pour les clients fixes Zeop et 19,99 dans le cas contraire en tout illimité voix, SMS, data

⁴ Réponse de Zeop Mobile à la consultation de l'ARCEP sur les nouvelles fréquences pour les réseaux mobiles à La Réunion et à Mayotte - février 2020

⁵ Observatoire ARCEP année 2020

⁶ Décisions n° 2021-1934 et 2021-1935 du 9 septembre 2021

attribués à Zeop Mobile au terme d'une nouvelle procédure d'appel à candidature en bande 900 MHz.

Enfin, la prolongation de l'accord intervient alors même qu'une nouvelle procédure d'appel à candidature en vue d'une attribution de fréquences dans les bandes 700 MHz et 3,4 – 3,8 GHz est en cours !

Ce calendrier interroge quand on sait quels sont les enjeux majeurs de ces appels candidature qui ont vocation à permettre de « *répondre aux attentes, toujours plus importantes, des utilisateurs grand public et professionnels désireux d'accéder à des services mobiles à très haut débit et à faible latence, performants et fiable* ».

Ce calendrier interroge d'autant plus que Zeop Mobile **sera le seul opérateur du département à pouvoir candidater pour 15 MHz en bande 700 MHz.**

Ce calendrier interroge également sur la capacité de Zeop Mobile à faire face à ses futures obligations en bande 700 et 3,4 – 3,8 Ghz alors même que les engagements de 2016 n'ont été qu'imparfaitement respectés.

Ce calendrier interroge enfin sur la stratégie qu'adopteront Orange et Zeop Mobile au terme de la procédure et sur l'inclusion (ou pas) des fréquences 5G dans un nouvel avenant !

En conclusion, SRR demande à l'ARCEP de refuser la prolongation de l'accord d'itinérance de Zeop Mobile sur l'ensemble des réseaux d'Orange conformément aux dispositions de l'article L.34-8-1.1 du CPCE.