

REPONSE DE ZEOP MOBILE

A

LA CONSULTATION PUBLIQUE

DE L'ARCEP

RELATIVE AU

***« PROJET D'ANNEXE A LA DECISION PROPOSANT
LES MODALITES D'ATTRIBUTION DE FREQUENCES
DE LA BANDE 900 MHz A LA REUNION »***

MARS 2023

La consultation publique lancée par l'ARCEP le 5 janvier 2023 à propos du « *Projet d'annexe à la décision proposant les modalités d'attribution de fréquences de la bande 900 MHz à la Réunion* », appelle de la part de ZOP MOBILE plusieurs remarques. Celles-ci s'articulent principalement autour des trois problématiques suivantes :

- Pourquoi recourir de nouveau à la mécanique des enchères comme procédure de sélection alors que ces dernières favorisent *de facto* les opérateurs aux ressources financières les plus larges ? (I)
- Pourquoi, à l'occasion de cette nouvelle attribution de fréquences, ne pas recourir à une procédure qui rééquilibre enfin les portefeuilles de fréquences basses entre les opérateurs mobiles réunionnais ? (II)
- Pourquoi la procédure prévue pour la période temporaire qui court jusqu'au 30 avril 2025 manque-t-elle de précisions contrairement aux autres éléments de la consultation (III).

I – Pourquoi un nouveau recours aux enchères ?

Il est incontestable que les quatre opérateurs de téléphonie mobile qui opèrent actuellement à la Réunion ne sont pas placés dans la même situation financière. Et pour cause, ils n'ont pas les mêmes ressources financières.

Rappelons que Zeop Mobile est un opérateur mobile purement réunionnais qui appartient à un groupe familial également réunionnais, Océinde. A l'inverse, ses concurrents appartiennent tous trois à des groupes français de dimension non seulement nationale mais aussi internationale. Dès lors, il apparaît évident qu'on ne peut comparer les ressources financières de Zeop Mobile comme du groupe Océinde, à celles d'Orange, cotée en bourse, de SFR ou de FREE.

Dès lors, recourir à une procédure d'enchères, c'est intrinsèquement traiter sur un plan financier de la même manière un opérateur qui n'est pas dans la même situation que ses concurrents. Plus particulièrement, c'est traiter Zeop Mobile sans prendre en compte sa situation financière bien moins avantageuse que celle de ses trois concurrents. En d'autres termes, en l'occurrence, c'est le priver sciemment d'une quelconque chance d'être lauréat des meilleurs lots pour ne lui laisser que le lot de consolation.

Est-il besoin de rappeler que, face à des enchères, la théorie économique de la formation des prix prédit une issue favorable aux opérateurs les plus riches ? En l'occurrence, un opérateur recourra à la méthode de la valeur actuelle nette (VAN), préconisée par l'Union Internationale des Télécommunications, qui correspond au cumul des flux actualisés de trésorerie anticipés au-delà de la rentabilité normale des dépenses consacrées à l'exploitation de l'autorisation.

Or, les VAN calculées par chaque opérateur sont nécessairement divergentes, et ce d'autant plus lorsque les opérateurs sont de tailles différentes : les opérateurs avec une faible part de marché et qui ont un revenu moyen par utilisateur souvent inférieur à celui des plus gros opérateurs, obtiendront des VAN bien plus basses que celles des gros opérateurs. Cela est encore plus flagrant pour les opérateurs nouvellement entrés sur un marché.

Il s'ensuit des différences des montants VAN pour une même autorisation qui peuvent être très importantes selon la position des opérateurs. Ceci explique que les plus gros opérateurs sur un marché peuvent obtenir quasi-systématiquement les plus grandes quantités de fréquences lors des attributions des fréquences par voie d'enchères.

Et une procédure d'enchères devient totalement préjudiciable aux petits opérateurs lorsqu'un opérateur qui dispose d'une certaine puissance financière choisit de surenchérir au de-là des possibilités offertes par la VAN afin de tenter de préempter le maximum de fréquences et ainsi étouffer le petit opérateur ou du moins le neutraliser. A ce titre, la procédure d'enchères est un obstacle à l'exercice même d'une concurrence loyale et saine sur le marché.

C'est la raison pour laquelle, les enchères n'ont jamais été utilisée dans les départements d'outremer pendant plus de 30 ans. Le premier recours aux enchères dans ces départements n'a eu lieu que récemment, à l'occasion de la procédure d'allocation des fréquences dites 5 G à la Réunion en 2021-2022. Malheureusement, le résultat était prévisible pour les raisons évoquées plus haut : le petit opérateur, Zeop Mobile, a obtenu le plus petit lot de fréquences dans la bande des 700 MHz tandis que les gros opérateurs ont obtenu les lots de fréquences les plus importants dans cette même bande.

Ces raisons expliquent pourquoi, objectivement, il ne paraît pas opportun au nom de d'une concurrence effective et loyale sur le marché de la téléphonie mobile, de recourir à une procédure d'enchères dans l'allocation des fréquences basses de la bande 900 MHz.

II – Pourquoi ne pas rééquilibrer les portefeuilles de fréquences basses ?

Zeop Mobile souhaite également attirer l'attention de l'Autorité sur la nécessité de rééquilibrer les portefeuilles de fréquences basses entre les opérateurs mobiles opérant à la Réunion.

Les fréquences basses sont indispensables à tout opérateur mobile. Leur pouvoir de propagation leur permet non seulement de pénétrer à l'intérieur des bâtiments mais en outre coûtent moins cher à déployer que les fréquences hautes. L'Autorité de la concurrence reconnaît à ce titre qu'en disposer constitue un atout concurrentiel pour un opérateur mobile et que, par conséquent, inversement, en être privé ou non doté suffisamment constitue un handicap concurrentiel :

« un opérateur qui ne disposerait pas de fréquences basses est handicapé pour couvrir par lui-même les zones peu denses comme les zones denses du territoire, pour des raisons différentes. Les fréquences basses permettent de couvrir des zones peu denses avec un nombre réduit de sites, et donc de réduire sensiblement les coûts de déploiement dans ces zones. De plus, les fréquences basses ont la propriété de mieux pénétrer les bâtiments. Couvrir par lui-même les zones denses, en offrant un service de qualité dans les bâtiments, contraint l'opérateur à densifier son réseau propre. Or, cette densification augmente les coûts de réseau (déploiement et maintenance/évolution des sites) ; elle pose également des questions environnementales, et peut rencontrer des problèmes de faisabilité (disponibilité d'un nombre suffisant de sites) » (avis de l'Autorité de la concurrence n° 13-A-08 du 11 mars 2013 relatif aux conditions de mutualisation et d'itinérance).

Cette problématique, pourtant particulièrement prégnante et dont la résolution est la condition *sine qua non* pour favoriser une concurrence effective sur le marché de la téléphonie mobile réunionnaise n'est malheureusement pas nouvelle.

Déjà, avant le lancement de la procédure d'allocation des fréquences dites 5 G, les portefeuilles de fréquences basses étaient particulièrement déséquilibrés entre les quatre opérateurs mobiles réunionnais : Zeop Mobile était le seul à ne disposer d'aucunes fréquences basses tandis que ses trois concurrents les détenaient ensemble à 100 % en se les partageant chacun au tiers. Ainsi, pour mémoire, entre 2016 et 2022, ces portefeuilles étaient les suivants :

REUNION	FB		
	800 MHz	900 MHz	TOTAL FB
ORA	10	10	20
TELCO OI	10	9,8	19,8
SRR	10	10	20
ZM	0	0	0

Et l'allocation en 2022 des fréquences dans la bande 700 MHz n'a malheureusement rien arrangé. Au contraire ! En recourant à la mécanique des enchères à la Vickrey, elle a fortement contribué à creuser davantage cet écart comme l'atteste le tableau ci-dessous :

REUNION	700 MHz	800 MHz	900 MHz	TOTAL FB
ORA	10	10	10	30
TELCO OI	10	10	9,8	29,8
SRR	5	10	10	25
ZM	5	0	0	5

Ainsi, grâce à la mécanique des enchères au second prix retenue pour la procédure d'allocation des fréquences basses dans la bande 700 MHz, les trois opérateurs qui détenaient déjà la totalité des fréquences basses avant son recours ont vu, à cette occasion, pour deux d'entre eux, croître leur portefeuille de fréquences basses de 50 % et pour le dernier de 25 %.

Force est alors de constater que le mécanisme des enchères, loin de réduire les écarts de détention de fréquences basses entre d'une part les opérateurs historiques, tous de dimension nationale et internationale, et d'autre part l'opérateur purement réunionnais, n'ont fait en réalité que continuer à creuser cet écart.

Or, la concurrence effective sur un marché de la téléphonie mobile repose avant tout chose sur une concurrence par les infrastructures. Et les infrastructures dépendent elles-mêmes des fréquences détenues pour un opérateur réseau de téléphonie mobile.

Il est donc primordial pour toute autorité de contrôle de mettre tout en œuvre sur le marché amont des fréquences pour permettre qu'une concurrence effective puisse s'exercer sur le marché aval de la téléphonie mobile. Le code des communications électroniques européen est particulièrement explicite à ce sujet. Il dispose que

« les autorités de régulation nationales et les autres autorités compétentes favorisent une concurrence effective et évitent les distorsions de concurrence sur le marché intérieur lorsqu'elles décident d'octroyer, de modifier ou de renouveler des droits d'utilisation du spectre radioélectrique pour les réseaux et les services de communications électroniques conformément à la présente directive » (article 52.1).

Et le code d'ajouter que *« refuser l'octroi de nouveaux droits d'utilisation du spectre radioélectrique ou l'autorisation de nouvelles utilisations du spectre radioélectrique dans certaines bandes, ou assortir l'octroi de nouveaux droits d'utilisation du spectre radioélectrique ou l'autorisation de nouvelles utilisations du spectre radioélectrique de conditions, afin d'éviter des distorsions de*

concurrence dues à une attribution, une cession ou une accumulation de droits d'utilisation » (article 52 c).

C'est pourquoi, là encore, Zeop Mobile ne peut que déplorer que l'Autorité ne cherche pas au travers de cette nouvelle procédure d'allocation de fréquences basses à rééquilibrer les portefeuilles de fréquences basses entre les opérateurs. Il est plus que probable que la procédure retenue entérinera l'actuel niveau de répartition des fréquences basses.

III – Pourquoi la procédure prévue pour la période temporaire qui court jusqu'au 30 avril 2025 manque de précisions

L'ARCEP rappelle que pour la détermination du positionnement des opérateurs au sein de la bande 900 MHz, conformément aux objectifs de l'article L 32-1 du CPCE, se fait selon trois (3) critères : i) la contiguïté des fréquences attribuées ; ii) la minimisation des réaménagements de fréquences rendus nécessaires ; iii) des conditions équitables d'accès au spectre.

ZEOP MOBILE ne peut que souscrire à ces critères.

Plus particulièrement, il apparaît évident que l'actuel « bloc » d'une largeur de 5 Mhz dans la bande 900 MHz attribuable jusqu'au 30 avril 2025, étant pour l'instant fragmenté en quatre mini-blocs épars, se doit d'être effectivement contigüe pour son attribution si l'on veut qu'il puisse être effectivement exploité.

Or, force est de constater que la procédure proposée par l'Autorité fait défaut quant à la précision des délais. En effet, alors que l'ARCEP indique :

- qu'elle notifiera aux opérateurs par LRAR des propositions de positionnements prévisionnels ;
- que les opérateurs fourniront leurs commentaires en réponse par LRAR ;
- et qu'enfin, au vu de ces commentaires, l'ARCEP définira un positionnement final ;

il est à déplorer qu'aucun délai ni aucun calendrier n'est indiqué.

Tout au plus, l'Autorité évoque la mise en place d'un aménagement dans « *un délai adapté* ».

Il nous semble pourtant qu'une telle procédure, notamment au regard de son caractère temporaire et transitoire, se devrait d'être plus précise et encadrée. Et ce manque de précision est d'autant plus étonnant que tout le reste de la procédure est lui bien encadré par des délais précis à l'instar du calendrier qui figure à la page 16 du document de l'Autorité soumis à consultation publique.

Cela apparaît d'autant plus nécessaire qu'a priori seul Zeop Mobile, qui ne détient aucunes fréquences dans la bande 900 MHz, est en droit, s'il s'avère *in fine* lauréat d'un des quatre blocs de fréquences soumis aux enchères, à pouvoir prétendre pour cette période temporaire à l'octroi du bloc réagrégré de 5 MHz dans la bande 900 MHz.

Or, tout attermoiement ou procédure dilatoire dans cette attribution temporaire à Zeop Mobile lui serait particulièrement préjudiciable financièrement. Faut-il rappeler que Zeop Mobile, dernier entrant sur le marché de la téléphonie mobile réunionnaise en 2016 n'a malheureusement bénéficié d'aucun droit à l'itinérance. S'il a réussi à nouer un contrat d'itinérance avec l'un de ses concurrents c'est uniquement après une négociation de gré à gré et à des conditions tarifaires non encadrées réglementairement. Dès lors bénéficier dans les meilleurs délais de fréquences basses dans la bande des 900 MHz contribuerait de manière non négligeable à la réduction de la facture d'itinérance. Il nous semble à ce titre qu'un délai d'un maximum de trois (3) mois serait amplement suffisant.