



**Observations de SFR concernant le contrat d'itinérance entre
Free Mobile et Orange prolongé jusqu'à la fin 2025**

**Consultation publique de l'ARCEP
8 octobre 2022**

L'ARCEP a reçu, le 27 juillet 2022, un avenant au contrat d'itinérance conclu entre Free Mobile et Orange. **Cet avenant prolonge la période d'extinction de l'itinérance nationale de Free Mobile sur les réseaux 2G et 3G d'Orange jusqu'au 31 décembre 2025**

Plus précisément :

- Les modalités techniques d'extinction progressive de la prestation d'itinérance sont prolongées jusqu'au 31 décembre 2025 :
 - Le plafonnement des débits maxima montants et descendants atteignables par les clients de Free Mobile en itinérance à 384 kbits en 2023, 2024 et 2025 ;
 - L'absence d'augmentation de la capacité des liens d'interconnexion entre le cœur de réseau de Free Mobile et celui d'Orange pour l'écoulement du trafic total en itinérance.
 - L'avenant prévoit les modalités financières applicables pendant la période 2023-2025. Celles-ci incluent un mécanisme financier poursuivant notamment l'objectif d'inciter « à la réduction du nombre de clients Free Mobile utilisant le Réseau 2G/3G d'Orange »

Cette prolongation fait suite à une demande de Free Mobile motivée en particulier par :

- « *La perspective de l'arrêt du réseau 2G d'Orange à fin 2025 en France, qu'elle a publiquement annoncé par un communiqué de presse du 1^{er} mars 2022, et en restant dans le cadre contractuel validé par l'ARCEP, avec notamment la fourniture d'une prestation d'itinérance 2G/3G bas débit, des conditions prenant en compte la perspective d'une baisse du trafic en itinérance et un dispositif tarifaire continuant d'inciter à la réduction du nombre de clients de Free Mobile utilisant le Réseau 2G/3G d'Orange* ».

Ce nouvel avenant qui prolonge la période d'extinction de l'itinérance de trois ans supplémentaires jusqu'en 2025 intervient juste après la validation par l'ARCEP à la fin de l'année 2020 d'un avenant prolongeant cette extinction de l'itinérance nationale de Free Mobile sur les réseaux 2G et 3G d'Orange jusqu'au 31 décembre 2022.

S'il est vrai que le Conseil d'Etat, dans une décision du 15 décembre 2021, a confirmé la décision de l'Arcep de ne pas modifier l'avenant au contrat d'itinérance entre Free Mobile et Orange acceptant de ce fait le prolongement de l'itinérance nationale jusqu'au 31 décembre 2022, le régulateur ne peut vraiment pas accepter ce nouvel Accord car celui-ci serait contraire aux objectifs de concurrence effective et loyale entre opérateurs et de concurrence par les infrastructures prévus à l'article L. 32-1 du CPCE.

L'ARCEP ne saurait ne pas dénoncer ce nouveau prolongement au regard des objectifs de régulation qui lui incombent au régulateur et se doit de saisir l'Autorité de la concurrence.

Le prolongement de l'accord d'itinérance 3G entre Free Mobile et Orange :

- **Ne trouve pas de justifications objectives**
- **Octroie à Free un avantage concurrentiel inacceptable et induit des effets gravement anticoncurrentiels dommageables au marché ;**

Dans ces conditions, SFR souhaite faire part à nouveau à l'ARCEP des observations suivantes espérant être entendue :

1) Cette prolongation de l'accord d'itinérance 2G/3G entre Free Mobile et Orange ne trouve pas de justifications objectives

Au regard des objectifs de régulation qui incombent à l'ARCEP, rien ne justifierait aujourd'hui de revenir sur ces analyses si ce n'est le seul intérêt de Free. Aucune circonstance de droit et de fait ne justifient une nouvelle prolongation de l'itinérance 2G/3G entre Free Mobile et Orange.

L'objectif affiché de Free Mobile est bien de réduire ses investissements mobiles et, bénéficier d'une itinérance peu coûteuse en zone rurale est son moyen d'y parvenir.

En zone rurale, où la population est moins importante, elle permet d'éviter la construction de milliers de sites ; que l'on ne s'y trompe pas : l'itinérance coûte moins cher dans ces zones rurales que l'investissement en propre dans un réseau : [...]

Il n'y a pourtant pas d'impossibilités de déployer un réseau sur le territoire, de nombreuses infrastructures sont disponibles, il faut y mettre les moyens. C'est la voie qu'a choisi SFR depuis 2014 : la couverture de son réseau 4G était à cette époque de 35% de la population, elle est passée à près de 99 % fin 2018. Free dispose en outre depuis longtemps de nombreuses facilités d'accès aux sites des autres opérateurs [...]

SFR relève que les justifications présentées par Free Mobile sont totalement biaisées :

Grâce au contrat d'itinérance 3G qui le lie à Orange, de la possibilité de n'investir dans son réseau mobile que là où il est sûr que c'est rentable, Free Mobile n'a pas les mêmes contraintes d'investissement que ses trois concurrents et continuerait à ne pas les avoir si d'aventure il pouvait maintenir son itinérance 2G/3G jusqu'à la fin de l'année 2025 !

La prolongation de l'itinérance 2G/3G permettra à Free Mobile de continuer à « sous-investir » par rapport aux autres opérateurs. Une analyse des montants et des tendances d'investissement montre en effet que : sur la période 2012 – 2018, grâce à l'accord d'itinérance 3G avec Orange, les investissements mobiles cumulés de Free étaient déjà deux fois moins élevés [...] que ceux d'un opérateur « moyen ».

- **Il n'est/n'était pas impossible pour Free Mobile de rattraper le standard de couverture et à fin 2022 sa position concurrentielle ne saurait justifier une poursuite de l'itinérance**

SFR constate en premier lieu que Free avait tous les moyens pour déployer son réseau depuis plus de 10 ans mais n'a pas anticipé l'extinction de son itinérance. Il lui appartenait d'investir depuis plus de 10 ans mais sur la période 2010 à 2016, Free Mobile n'a déployé en propre en moyenne que 1100 sites/an (source ANFR, hors zones blanches sur lesquelles il est accueilli en RAN sharing par les autres opérateurs) ; ce n'est qu'à l'approche de la fin de son contrat que ses déploiements ont augmenté [...]

En ayant investi plus tôt et plus fort, Free Mobile aurait disposé *dès aujourd'hui* d'un réseau comparable à Crozon ou à Orange.

- **La position concurrentielle de Free ne justifie pas la prolongation de toute forme d'itinérance**

Free couvre +99% de la population en 3G (données à fin 2021, source ARCEP ; www.monreseaumobile.arcep.fr) et 99% de la population en 4G (données à fin 2021, source ARCEP ; www.monreseaumobile.arcep.fr).

Free a disposé et dispose toujours de tous les moyens pour construire son réseau en propre :

- Contrats avec SFR (accueil passif « Tango ») et avec SFR/Bouygues (sites démontés du réseau mutualisé Crozon)
- Contrat signé avec Orange en 2020 sur la co-construction des nouveaux sites dans les zones moins denses
- Le marché des Towerco s'est grandement consolidé ces dernières années en France, Free ayant lui-même signé un accord avec Cellnex pour la construction de 2500 sites supplémentaires, et ayant accès à l'ensemble du parc de cette Towerco

- **SFR constate en second lieu que la position concurrentielle de Free à fin août 2022 rend injustifiable toute forme d'itinérance :**

L'analyse* des sites Free déclarés à l'ANFR « en service » ou en « projet approuvé » (i.e les sites sécurisés par Free qu'il va allumer dans les 6 – 12 prochains mois) montre que Free dispose d'un nombre de sites supérieur [...] à celui de son concurrent le plus proche [...] :

[...]

*Source : observatoire ANFR au 31/08/2022, hors DOM, sites radios (supports) portant un ou plusieurs systèmes (2G ou 3G ou 4G) déclarés en service ou en projets approuvés, avec une hauteur déclarée ≥ 12m (les sites de hauteur inférieure sont écartés car considérés comme spécifiques et sans apport de couverture significatif).

Cette analyse montre des résultats équivalents sur l'ensemble des strates géographiques :

1. Sur les agglomérations de plus de 10k habitants, Free dispose d'un nombre de sites (en service + projets approuvés) inférieur de seulement [...] à son concurrent le plus proche de l'agglomération.

A titre d'illustration, sur l'agglomération parisienne, Free dispose dès aujourd'hui de plus de sites en service que [...]

2. Sur la zone rurale, Free dispose actuellement d'une centaine de sites en service de plus [...], et sur la zone de déploiement prioritaire (telle que définie par l'ARCEP), Free disposera avec ses sites en service + projets approuvés de [...].

- **L'itinérance ne peut se justifier par le maintien du réseau 2G : Free dispose déjà des fréquences nécessaires pour la 2G**

Free Mobile évoque le « *besoin de bénéficier d'une couverture 2G au même titre que les autres opérateurs de réseaux mobiles* » il évoque notamment l'utilisation de la 2G par les autres opérateurs comme technologie de repli « *dans certaines situations notamment en indoor ou en heures de pointe* ».

Or, les fréquences sont neutres technologiquement et il ne tient encore une fois qu'à Free Mobile d'investir pour allumer la 2G sur les fréquences dont il dispose déjà (fréquences 900 et 1800 MHz). Notons que Free disposant déjà d'équipements 3G sur cette fréquence 900 MHz, l'allumage 2G est rendu extrêmement simple et rapide... au point que Free a déjà allumé plusieurs centaines de sites 2G en 2022 !.

- **Le « New Deal » ne saurait justifier la prolongation de l'itinérance**

Free Mobile a pleinement bénéficié de l'Accord New deal mobile :

- En premier lieu, le New Deal ne modifie pas la position relative des opérateurs en terme de couverture : tous les opérateurs vont déployer 5000 sites supplémentaires via le dispositif de couverture ciblé ; ce dispositif est prévu pour déployer des sites à 4 opérateurs ou avec tous les opérateurs absents de la zone
- En second lieu, Free bénéficie fortement de cette mutualisation active à 4 sur les zones du dispositif de couverture ciblée (DCC), puisqu'elle lui permet de construire 4 fois plus vite une couverture
- Enfin, Free bénéficie d'un rééquilibrage de son portefeuille de fréquences, et de la signature d'un protocole d'accord entre Free et Orange (début d'année 2020) visant à la mutualisation passive des sites sur les zones du DCC....

- **Le maintien de l'itinérance déstabilise le marché et crée un préjudice grave pour SFR**

Cette prolongation d'itinérance 2G/3G permet à Free Mobile d'être compétitif sur une offre clé pour l'acquisition et la rétention de clients (les appels voix/SMS), sans avoir à supporter les coûts d'investissement.

La prolongation de cet accord d'itinérance 2G/3G permet à Free Mobile de proposer la même couverture géographique qu'Orange en 2G /3G et la même qualité de service voix/SMS dans certaines zones du territoire métropolitain. Cet apport se traduit en surface couverte et en qualité de couverture à l'intérieur des bâtiments et dans les transports :

- L'itinérance apporte à Free la couverture 3G sur [...] du territoire (source Arcep ; www.monreseaumobile.fr ; données à fin 2021), soit une couverture de [...] du territoire dont [...] [couvert par son réseau en propre et [...] en itinérance..
- Mais l'itinérance apporte aussi à Free une meilleure couverture à l'intérieur des bâtiments (« bonne couverture » ou « très bonne couverture » comme le définit l'ARCEP), et donc au domicile des clients. L'ARCEP ne communique pas cette information mais SFR estime que [...] de la population soit près de [...] d'habitants bénéficie d'une couverture à son domicile uniquement grâce à l'itinérance.
- Enfin l'itinérance permet une qualité de couverture dans les transports (routes), en dehors des zones d'habitations.

2) Cette prolongation de l'accord d'itinérance entre Free Mobile et Orange octroie à Free Mobile un avantage concurrentiel inacceptable et induit des effets gravement anticoncurrentiels préjudiciables sur le marché mobile.

Le contrat d'itinérance crée bien un déséquilibre concurrentiel et est contraire à l'objectif de régulation d'une concurrence fondée sur les infrastructures : elle apporte un avantage concurrentiel majeur à Free Mobile.

- 1- SFR souhaite rappeler que le service de voix/SMS est fondamental dans le choix par un client de son opérateur mobile : toutes les études attestent qu'un service voix de qualité à l'intérieur de son domicile est le premier critère de choix des clients. Ainsi [...] des clients estiment que la qualité / fiabilité du réseau mobile pour les appels voix est un critère important de choix de l'opérateur mobile, premier critère de choix devant l'internet mobile (Sondage Opinion Way janvier 2021 – étude interne SFR). **Méconnaître ce point dans l'analyse concurrentielle en affirmant que « le contrat d'itinérance ne porte pas sur les technologies 4G et 5G qui sont au cœur de la dynamique concurrentielle actuelle », c'est sous-estimer totalement le déséquilibre concurrentiel généré par l'itinérance**

- 2- SFR relève que Free soutient que la part du trafic total des clients Free acheminée en itinérance (trafics voix, sms et data ramenés à une même unité de mesure selon leur consommation technique de ressources radio) est passée de 13% en 2016 à 1% en 2020. **Ce raisonnement est totalement erroné car, comme vu avant, la prestation d'itinérance octroyée à Free repose principalement sur la voix.** Or, le trafic voix nécessite une bande-passante très inférieure aux services data. De ce fait, comme le reconnaît implicitement l'ARCEP (« ces faibles taux agrégés s'expliquent par le poids technique prépondérant du service data dont l'essentiel du trafic est acheminé sur les réseaux en propre de Free Mobile, ils ne se veulent pas représentatifs des ratios observés sur les services voix et SMS pris séparément »), **l'usage par Free Mobile de l'itinérance 2G/3G sur le service voix/SMS reste très significatif**, comme le montrent les statistiques de l'application Free Mobile Netstat, qui attestent un taux d'utilisation du réseau d'Orange d'environ 9% en 2020 (vs 1% affiché par l'ARCEP).

[...]

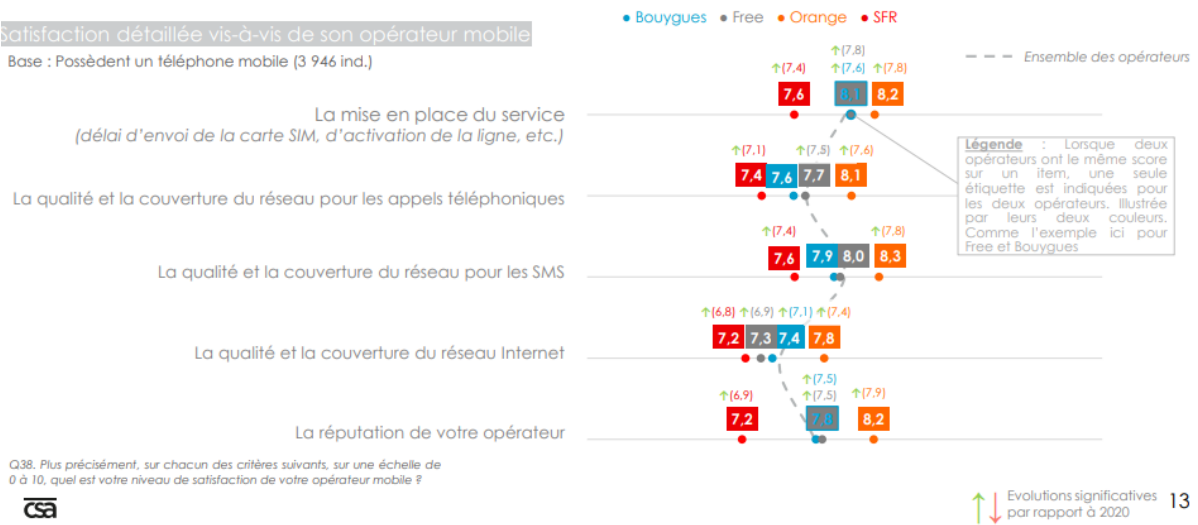
Ainsi, ce contrat confère bien à Free Mobile un réel avantage sur un service fondamental, et, comme nous le détaillerons par la suite, un réel avantage économique s'agissant des investissements à réaliser dans son réseau en propre.

- 3- [...] Au regard de l'Observatoire de la satisfaction Client vis-à-vis de leurs opérateurs qui a été publié par l'ARCEP le 11 mai 2022, SFR constate que le niveau de satisfaction des clients Free Mobile sur la voix est quasi-identique à celui d'Orange (7,9 vs 8,0), et supérieur à celui de Bouygues Telecom (7,7) ou encore SFR (7,4).

Détail de la satisfaction vis-à-vis des opérateurs mobiles

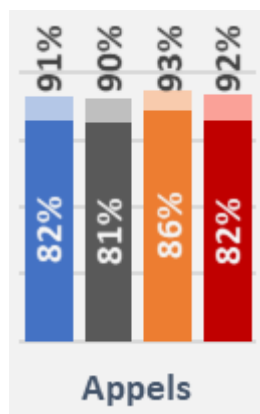
Satisfaction détaillée vis-à-vis de son opérateur mobile

Base : Possèdent un téléphone mobile (3 946 ind.)



[https://www.arcep.fr/cartes-et-donnees/nos-publications-chiffrees/satisfaction-client/observatoire-de-la-satisfaction-client-edition-2022.html#:~:text=La%20satisfaction%20globale%20est%20en,7%2C7%20en%20moyenne\).](https://www.arcep.fr/cartes-et-donnees/nos-publications-chiffrees/satisfaction-client/observatoire-de-la-satisfaction-client-edition-2022.html#:~:text=La%20satisfaction%20globale%20est%20en,7%2C7%20en%20moyenne).)

Par ailleurs, SFR constate dans la 22^{ème} enquête annuelle d'évaluation de la qualité de service publié le 19 novembre 2021, sur le critère fondamental des appels réussis et maintenus pendant 2 minutes, que Free est à un niveau très proche d'Orange et de ses concurrents :



https://www.arcep.fr/fileadmin/cru-1662485189/user_upload/52-21-version-francaise.pdf

Ce critère correspond à la qualité moyenne perçue par les clients en péréquation des zones en propre (majoritaires) et des zones en itinérance. Il est bien évident que l'écart résiduel n'est pas lié à l'itinérance sur le réseau Orange mais au réseau en propre de Free Mobile qui écoule la majorité des appels. Quant au critère mis en avant par l'ARCEP pour justifier le positionnement de Free Mobile (appels de 2 minutes sans perturbation audible), force est de constater que Free Mobile est faible sur ce critère de par son refus d'activer sur son réseau en propre la voix sur 4G (qui diminue les perturbations audibles vs 2G/3G). Ce critère ne fait donc nullement apparaître un positionnement lié à l'itinérance.

- 4- Si Free Mobile ne dispose pas de réseau 2G en propre, cela n'est uniquement dû qu'à une absence d'investissements de sa part car, à la suite de l'accord conclu en janvier 2018 entre le Gouvernement, le régulateur et les quatre opérateurs mobiles (accord new deal), ces derniers ont vu leurs autorisations concernant les fréquences 900, 1800 et 2100 MHz modifiées par une décision de l'ARCEP. Ainsi, Free a pu récupérer des fréquences 900 MHz issues des patrimoines de SFR et d'Orange et aurait pu fournir des services 2G en adaptant tout simplement ses équipements. L'absence de 2G sur son réseau ne saurait donc justifier la prolongation de l'itinérance.
- 5- Free Mobile a accès via l'itinérance à un réseau Orange qui ne cesse de croître depuis la mise en place de l'itinérance en 2012 : [...] (source observatoire ANFR du déploiement des réseaux mobiles : <https://www.anfr.fr/fileadmin/mediatheque/documents/Observatoire/0922/20220906-msjdp-Observatoire-mobile-Metropole.pdf>).

[...], Free Mobile justifie la prolongation de son itinérance sur le réseau d'Orange par un soi-disant nouveau « standard de marché » ... mais ce « standard de marché » est le réseau même d'Orange qui l'accueille, et son extension continue rendra donc éternelle l'itinérance ? après le report à 2025 motivé par l'arrêt du réseau 2G d'Orange assisterons-nous au report à 2028 motivé par l'arrêt de la 3G ?

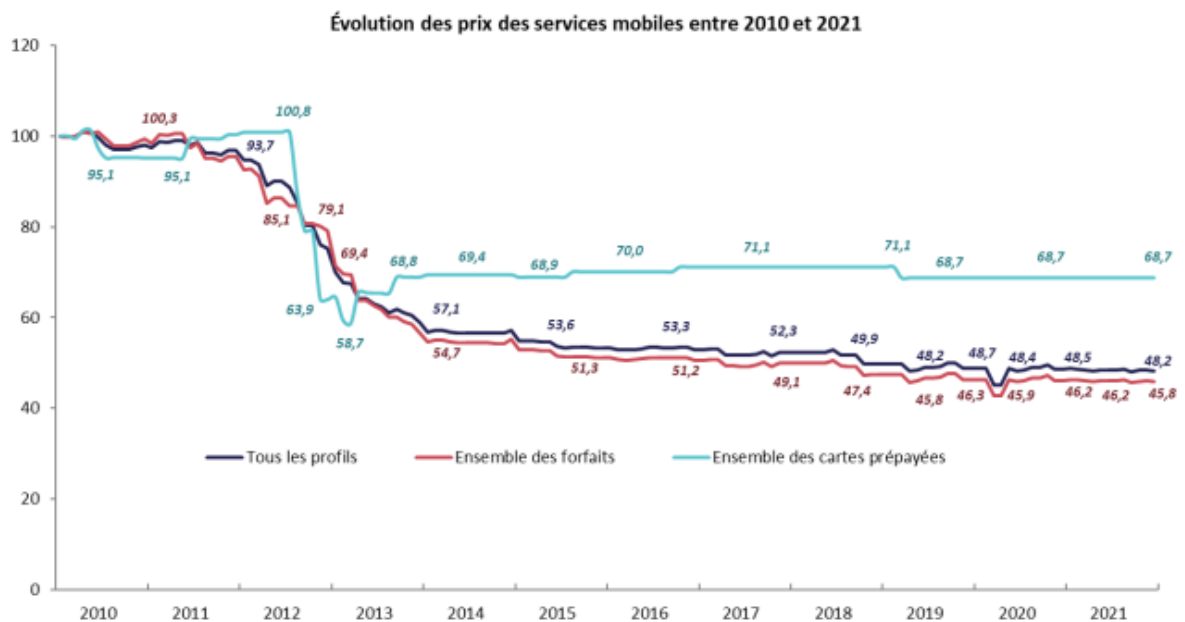
[...]

Free bénéficie encore à date de plus de 6 000 sites en itinérance sur le réseau d'Orange, soit 30% de sites en plus que son réseau en propre, ce qui apporte une meilleure couverture, notamment concernant la voix au domicile des clients (leur premier critère de choix d'un opérateur).

L'estimation des coûts actuels de l'itinérance pour Free Mobile permet de bien comprendre le déséquilibre concurrentiel qu'elle génère. Précisons que SFR doit se fonder sur des estimations car, au contraire de l'ARCEP qui lui en fait toutefois le reproche, elle ne dispose pas des données financières exactes. Selon les informations de la presse (La lettre de l'Expansion janv. 2018), corroborées par les analystes financiers, le montant annuel de l'itinérance serait passé de 800 M€ en 2014 à 300 M€ en 2017.

[...]

Cette analyse est toutefois contredite par l'analyse de l'évolution du prix des services mobiles https://www.arcep.fr/fileadmin/cru-1651234245/reprise/observatoire/indices-prix-fixes-mobiles/evolution-prix-services-fixes-mobiles-2021_mai2022.pdf menée par l'ARCEP dans sa dernière analyse du 24 mai 2022 : cette dernière traduit clairement le déséquilibre du marché qui perdure depuis 2011, se traduisant par une « guerre » commerciale et une décroissance continue des prix des services mobiles, qui se situent parmi les plus bas d'Europe.



En conséquence, la prolongation de l'accord d'itinérance 2G/3G jusqu'à la fin de l'année 2025 serait dommageable au marché mobile.

En conclusion, pour toutes les raisons ci-dessus énoncées, l'intérêt général commande aujourd'hui que l'ARCEP n'accepte pas un tel prolongement de cet accord d'itinérance 2G/3G jusqu'au 31 décembre 2025, sauf à créer des conditions de concurrence inéquitables et déloyales vis à vis des autres opérateurs présents sur le marché. En conséquence, l'ARCEP doit demander aux parties audit contrat que son extinction soit prononcée comme elle était programmée.

[...]