AVIS N°2022-A-03 DU 17 OCTOBRE 2022
SUR LA FIXATION DES TARIFS DE RÉFÉRENCE D'INTERCONNEXION DES TERMINAISONS D'APPELS MOBILES DES OPÉRATEURS DE TÉLÉPHONIE MOBILE PMT/VODAFONE ET ORA/VITI POUR 2022 ET 2023

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre reçue le 21 septembre 2022, enregistrée sous le numéro 22/0020 A, par laquelle le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence pour avis sur les tarifs de référence d'interconnexion des terminaisons d'appels mobiles des opérateurs de téléphonie mobile PMT/Vodafone et ORA/VITI pour 2022 et 2023 ;

Vu le code de la concurrence, et notamment son article LP. 620-1 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général par intérim par délégation, la commissaire du gouvernement, les représentants de la Direction Générale de l'Économie Numérique (DGEN), ont été entendus sur le fondement des dispositions de l'article LP. 630-5 du code de la concurrence lors de la séance du 17 octobre 2022 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

1. Par courrier du 16 septembre 2022, enregistré le 21 septembre 2022 sous le numéro 22/0020 A, le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») pour avis sur les tarifs de référence d'interconnexion (ci-après « TRI ») des terminaisons d'appels mobiles (ci-après « TAM ») des opérateurs de téléphonie mobile PMT/Vodafone et ORA/VITI pour 2022 et 2023.

2. Consultée sur le fondement des dispositions du I et du 3° du II de l'article LP. 620-1 du code de la concurrence, l'Autorité peut se prononcer sur *« toute question portant sur la concurrence »*, mais également, de manière plus spécifique *« dans le cadre de la régulation d'un secteur où la concurrence est défaillante dans le but d'assurer l'ouverture et le bon fonctionnement des marchés concernés au bénéfice du consommateur final »*, ce qui inclut en particulier la question de *« la fixation de tarifs publics de connexion ou d'interconnexion à des réseaux »*.

I. CONTEXTE

A. LA FIXATION DES TARIFS DES TERMINAISONS D'APPELS MOBILES

3. Un appel téléphonique, fixe comme mobile, voix comme SMS, est composé d'un départ d'appel, assuré par l'opérateur de l'appelant, puis d'une terminaison d'appel, assurée par l'opérateur de l'appelé, chargé de délivrer l'appel.

4. Par prestation de terminaison d'appel, on entend la prestation d'acheminement d'appels (voix ou SMS) fournie par un opérateur exploitant un réseau ouvert au public à un autre opérateur exploitant un réseau ouvert au public auquel il est interconnecté, lorsque les appels sont passés entre les clients respectifs de ces deux opérateurs. Il s'agit donc d'une prestation réciproque que se fournissent les deux opérateurs. Concrètement, l'opérateur facture les appels ou SMS entrants (passés par le client d'un autre opérateur vers l'un de ses clients), pour compenser le coût de cette terminaison d'appel qui est acheminée sur son réseau mais pour laquelle il ne perçoit aucun revenu, ni de son client (qui reçoit l'appel), ni du client de l'autre opérateur.

5. En Polynésie française, ce tarif d'interconnexion est réglementé et fixé par arrêté en Conseil des ministres. L'Autorité avait rendu le 17 juin 2020 un avis[1] sur la méthode d'élaboration de ces tarifs. Elle avait fait un certain nombre de propositions, partiellement reprises par le gouvernement dans la loi du pays n° 2021-4 du 7 janvier 2021 et l'arrêté n° 504 CM du 1er avril 2021, modifiant le Code des postes et télécommunications en Polynésie française (ci-après « CPT »).

6. Dans le CPT aujourd'hui en vigueur, l'article LP. 212-22-1 prévoit que *« Un tarif de référence d'interconnexion des réseaux ouverts au public est établi par le conseil des ministres pour chaque titulaire d'une autorisation. »* L'article LP. 212-25-1 précise que : *« Les tarifs d'interconnexion respectent le principe de l'orientation des tarifs vers les coûts. / Un arrêté pris en conseil des ministres fixe les modalités d'application du présent article. / Le conseil des ministres précise en outre la méthodologie du modèle technico-économique permettant de déterminer les tarifs. / Cette méthodologie peut évoluer selon le degré de maturité du marché polynésien des télécommunications dans l'optique d'une concurrence effective et loyale. »*

[1] Avis n° 2020-A-02 du 17 juin 2020 sur un projet de loi du pays portant modification du code des postes et télécommunications (détermination du tarif de référence d'interconnexion des opérateurs de télécommunications mobiles et suppression du dispositif d'agrément des installateurs admis en télécommunications).

7. Dans la partie « Arrêtés » du même code, les principes de détermination des tarifs sont détaillés. Aux termes de son article A. 212-22-1 : *« Un tarif de référence d'interconnexion des réseaux ouverts au public, prévu aux articles LP. 212-22 et LP. 212-22-1 du présent code, est établi pour chaque opérateur de télécommunication. / Dans le cas de prestations réciproques offertes par deux opérateurs de réseau ouvert au public au sens des dispositions de l'article D.211 6°, le référentiel tarifaire comprend : / - Le coût de la prestation de terminaison d'appel voix et/ou de SMS sur le réseau de télécommunication de l'opérateur, / - Les coûts supplémentaires induits pour l'établissement de l'interconnexion à son réseau incluant notamment : le coût des équipements et des liaisons de raccordement. »*

8. Les dispositions de l'article A. 212-22-15 prévoient pour leur part que *« Le service en charge des télécommunications se base en outre sur le modèle de l'opérateur, la « Fiche de restitution », le rapport du cabinet d'audit, la régulation économique veillant à l'exercice d'une concurrence effective et loyale au bénéfice des utilisateurs ainsi que sur les principes fixés par les articles LP. 212-22 à LP. 212-25-2, pour proposer un tarif de référence d'interconnexion par terminaison d'appel à l'approbation du conseil des ministres ».*

9. Ainsi, les tarifs des TAM doivent faire l'objet d'une orientation vers les coûts selon une méthodologie fixée par arrêté, méthodologie susceptible d'évolutions dans l'optique d'une concurrence effective et loyale.

10. Les dispositions des articles A. 212-22-9 à A. 212-22-17 détaillent la méthodologie à adopter par les opérateurs pour déterminer le coût de ces services. Elles sont complétées par un guide méthodologique relatif au tarif de la terminaison d'appel mobile, réalisé par la DGEN et transmis aux opérateurs, qui détaille chacune des étapes de la procédure d'élaboration des tarifs et rappelle les principales caractéristiques du modèle attendu. Une fiche de restitution commune est transmise par chaque opérateur.

11. Si les tarifs sont adoptés par le conseil des ministres, c'est bien chaque opérateur qui réalise son propre modèle de coûts, selon la méthodologie dite « CMILT complet *bottom up scorched node* »[2]. Le modèle proposé fait ensuite l'objet d'un audit, réalisé pour le compte de la DGEN par un consultant extérieur unique, et d'échanges avec les opérateurs afin d'aboutir à une certaine homogénéité dans la détermination de ces tarifs. Il en ressort un tarif théorique, c'est-à-dire issu du modèle, qui peut néanmoins s'écarter du tarif finalement adopté en conseil des ministres car ce dernier doit également s'assurer de la compatibilité de ces tarifs avec les objectifs de la régulation et en particulier l'exercice d'une concurrence effective et loyale au bénéfice des utilisateurs. Autrement dit, dans la limite du respect de ces principes, le Pays dispose d'une certaine marge d'appréciation dans la détermination du tarif de chaque opérateur.

B. L'ABROGATION DE DEUX DES TROIS ARRÊTÉS TARIFAIRES DU 9 DÉCEMBRE 2021

1. LE JUGEMENT DU 29 MARS 2022

12. En 2021, à la suite de la modification des textes intervenue en janvier et avril 2021, la procédure d'élaboration des TAM a été mise en œuvre conformément à ces nouvelles dispositions. L'article A. 212-22-12 du nouveau texte, relatif à l'assiette réglementaire des coûts, prévoyait en particulier que celle-ci devait comprendre *« l'ensemble des coûts de réseau »* mais exclure *« tout achat de prestations d'interconnexion ou d'itinérance »*.

[2] Il est renvoyé à l'avis de l'APC n° 2020-A-02 du 17 juin 2020 pour un examen détaillé des différents modèles et de leurs implications.

13. Sur cette base, des arrêtés ont été pris le 9 décembre 2021 pour fixer les tarifs applicables à chacun des opérateurs.[3]

14. Toutefois, saisi d'un recours en annulation de l'arrêté n° 504 CM relatif à la détermination des tarifs, le tribunal administratif de la Polynésie française a par un jugement n° 2100234 du 29 mars 2022 partiellement annulé l'arrêté. Il a en effet considéré que les coûts d'itinérance des opérateurs ne devaient pas être exclus de l'assiette réglementaire du tarif d'interconnexion afin de garantir que *« la concurrence soit effective et loyale entre, d'une part, l'opérateur qui a la maîtrise de l'infrastructure essentielle qu'est le réseau, et d'autre part, l'opérateur de service qui ne l'a pas. »* Cette prestation a donc été retirée des exclusions de l'assiette réglementaire des coûts.

15. Il ressort de la motivation du tribunal administratif que le requérant s'est notamment fondé - pour demander l'annulation de la disposition contestée - sur une proposition formulée par l'Autorité dans son avis n° 2020-A-02 du 17 juin 2020.

16. Le jugement du 29 mars 2022 mentionne ainsi en son point 6 que :

> *« Cette autorité* [l'APC] *y énonce que la modélisation choisie par la Polynésie française en matière de téléphonie mobile présente un avantage concurrentiel pour Onati qui va pouvoir "intégrer les coûts de couverture" et "les investissements consentis par l'opérateur public dans les îles éloignées, selon la topologie existante du réseau, y compris lorsque celle-ci n'est pas optimale en matière de couverture ou de technologie". L'autorité précise que cette modélisation "pénalise les opérateurs dont la couverture du réseau est faible, d'autant plus que les dépenses qu'ils acquittent en matière d'itinérance, qui visent précisément à compenser les coûts de couverture des îles éloignées par l'opérateur public, sont pour leur part exclues de l'assiette des coûts retenue par l'arrêté. Il en résulte concrètement que seul l'opérateur historique peut imputer le coût de couverture des archipels à son tarif de TAM (terminaison d'appel mobile)". L'autorité poursuit en indiquant que cette modélisation "a des effets sur les prix de détail et pénalise les clients des opérateurs concurrents de l'opérateur historique". L'assiette des TAM devrait alors, selon cette autorité, intégrer le coût d'itinérance, dès lors que "le coût de l'itinérance apparait comme un coût de réseau, au même titre que si l'opérateur client avait développé son propre réseau". L'autorité propose de modifier le modèle prévu par l'article A 212-22-12 du code des postes et des télécommunications, lequel "devrait réintégrer à l'assiette des coûts une part des frais d'itinérance acquittés par les opérateurs concurrents d'Onati" ».*[4]

2. L'ABROGATIONS DES ARRÊTÉS TARIFAIRES

17. Selon l'article D. 211 du CPT, la prestation d'itinérance mobile est la prestation *« fournie par un opérateur de service de télécommunication mobile à un autre opérateur de télécommunication mobile en vue de permettre l'accueil, sur le réseau du premier, des clients du second ».*

18. Aujourd'hui, deux des trois opérateurs, PMT et Ora, s'acquittent de prestations d'itinérance locale auprès d'Onati dans toutes les îles qui ne sont pas couvertes par leur propre réseau mobile. La méthode ayant été partiellement invalidée, le Pays a dû en en tirer les conséquences. Par suite, l'arrêté n° 685 CM du 12 mai 2022 a abrogé les arrêtés n° 2713 CM et n° 2807 CM du 9 décembre 2021 portant approbation des tarifs de référence d'interconnexion pour les années 2022-2023 des opérateurs de téléphonie mobile Viti (Ora Mobile) et Pacific Mobile Telecom (PMT Vodafone).

---

[3] Arrêté n°2712 CM pour les tarifs d'Onati-Vini, n°2807 CM pour ceux de PMT-Vodafone et n°2713 CM pour ceux de Ora-Viti.

[4] Tribunal administratif de la Polynésie française, jugement n° 2100234 du 29 mars 2022.

C. LA DEMANDE D'AVIS

19. La procédure d'élaboration des tarifs des terminaisons d'appel mobile comporte différentes étapes reprises dans le diagramme suivant :

Schéma de détermination des tarifs des TAM des opérateurs de téléphonie mobile

Le CPT définit des principes généraux (notamment le principe d'orientation des tarifs vers les coûts), mais également le modèle à retenir et ses composantes (modèle CMILT + *bottom-up scorched node*, calcul du coût moyen pondéré du capital, assiette des coûts, majoration forfaitaire etc.)

↓

L'opérateur réalise la modélisation selon les règles édictées et la transmet à la DGEN accompagnée d'une fiche de restitution

↓

L'audit du modèle est réalisé par un consultant extérieur (Mazars pour les tarifs 2022-2023) piloté et financé par la DGEN

↓

Un TRI par opérateur est proposé par la DGEN à partir du TRI théorique issu du modèle et des principes fixés par les articles LP.. 212-22 à LP. 212-25-2, dont celui de concurrence effective et loyale entre les opérateurs au bénéfice des utilisateurs polynésiens

↓

Le tarif est présenté pour information au comité consultatif des télécommunications

↓

Le tarif est approuvé par le Conseil des ministres

20. À la suite du jugement et de l'abrogation des arrêtés tarifaires, la DGEN a procédé à la détermination de nouveaux tarifs, en tenant compte de l'intégration aux coûts des opérateurs des prestations d'itinérance locale. Elle a donc repris l'ensemble de la démarche sur ce nouveau fondement. À ce jour, la DGEN a déterminé à partir des modèles transmis par les opérateurs des nouveaux tarifs pour les opérateurs PMT-Vodafone et Ora-Viti.

21. Avant de présenter ces tarifs aux opérateurs, dans le cadre du prochain comité consultatif des télécommunications, puis de les arrêter en Conseil des ministres, le gouvernement a souhaité, comme le code de la concurrence le lui permet, recueillir l'avis de l'Autorité sur ces tarifs.

22. Le présent avis ne porte que sur la tarification des terminaisons d'appel en matière de voix, pas des tarifs des SMS, dont la tarification a également fait l'objet d'un recours, encore pendant devant le tribunal administratif de la Polynésie française.

II. ANALYSE CONCURRENTIELLE

A. LES ENJEUX CONCURRENTIELS DE LA TARIFICATION DES TERMINAISONS D'APPELS MOBILES

23. Les marchés des télécommunications mobiles sont des marchés de plateformes ou « bifaces » : un opérateur peut facturer des services tantôt aux opérateurs concurrents (interconnexion ou itinérance), tantôt à ses abonnés (offres de détail).

24. Un appel téléphonique, fixe comme mobile, voix comme SMS, est composé d'un départ d'appel, assuré par l'opérateur de l'appelant, puis d'une terminaison d'appel, assurée par l'opérateur de l'appelé, chargé de délivrer l'appel. La communication emprunte donc une boucle locale de départ et une boucle locale de terminaison.

25. Pour un opérateur, il y a trois types d'appels possibles :

- des appels ou SMS *on-net*, internes à l'opérateur ;
- des appels ou SMS *off-net* sortants, vers un autre opérateur ;
- des appels ou SMS *off-net* entrants, depuis un autre opérateur.

26. Dans le cas d'un appel dit *off-net* (entre deux opérateurs), l'opérateur de l'appelant fait payer à son client le prix de détail de la communication vers le réseau de l'opérateur de l'appelé. Parallèlement, il paie à l'opérateur de l'appelé, directement, le prix de gros de l'interconnexion, c'est-à-dire de la prestation de terminaison d'appel utilisant le réseau de l'opérateur de l'appelé. Le tarif de terminaison d'appel est donc le prix que paye l'opérateur de l'appelant à l'opérateur de l'appelé. Il rémunère l'acheminement de l'appel par l'opérateur de l'appelé sur son propre réseau.

27. Sur un plan concurrentiel, aucun autre service n'est substituable aux prestations de terminaison d'appel sur les réseaux mobiles[5]. Chaque opérateur est ainsi en position de monopole sur le marché de la terminaison d'appel vocal et SMS à destination des numéros qu'il gère et, *a priori*, aucun contre-pouvoir d'acheteur ne vient contrebalancer ce pouvoir de marché. À différentes reprises, le Conseil puis l'Autorité de la concurrence nationale ont ainsi considéré que les prestations de terminaison d'appel présentaient les caractères d'une facilité essentielle (voir par exemple l'avis n° 05-A-10 du 11 mai 2005, § 26).

28. C'est ce caractère de monopole qui justifie une régulation. L'enjeu de cette régulation est essentiellement tarifaire et ne porte pas sur les conditions d'accès. En effet, s'agissant d'une prestation réciproque entre les opérateurs, il n'y a aucun intérêt pour eux à couper totalement l'accès. En revanche, en l'absence de tarifs d'interconnexion, l'opérateur pourrait être tenté de surfacturer le service à ses concurrents, avec des effets préjudiciables sur le niveau des tarifs et des parts de marché ne résultant pas des seuls mérites des opérateurs. La régulation des tarifs vise à contraindre les opérateurs à facturer ces prestations selon leurs coûts, et à réaliser leur marge sur la seule face de détail, ce qui a un intérêt pour les consommateurs et la concurrence, puisqu'elle simplifie la comparaison des offres.

29. L'avis n° 2020-A-02 de l'Autorité a déjà procédé à un rappel des grand principes et objectifs sur lesquels doit reposer la régulation de ces tarifs : orientation vers les coûts ; absence de distorsions entre appels *on-net* et *off-net ;* émergence de nouveaux opérateurs notamment par des tarifs asymétriques fonction des parts de marché respectives ; préservation des capacités d'investissement des opérateurs. Il a ensuite procédé à un examen des différents modèles au regard de ces objectifs et de leur implication concurrentielle, pour en déduire que le choix d'un modèle « CMILT + » était certes adapté à la situation

[5] Voir Conseil de la concurrence, avis n° 07-A-05 du 19 juin 2007 relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) dans le cadre de la procédure d'analyse du marché de gros de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles.

concurrentielle du secteur, en ce qu'il permettait de prendre en compte la situation asymétrique des opérateurs, mais qu'il conduisait à un niveau global de tarifs élevé et devrait à terme connaître des évolutions.

30. S'il n'appartient pas à l'Autorité, qui n'est pas le régulateur du secteur et dont ce n'est pas la mission, de se prononcer sur les propositions tarifaires chiffrées faites par la DGEN, il lui appartient en revanche d'apprécier le respect des principes de libre-concurrence dans la procédure d'élaboration des tarifs (B), ainsi que les conséquences concurrentielles des tarifs ainsi déterminés et les évolutions envisageables (C).

B. SUR LA MÉTHODE SUIVIE POUR LA DÉTERMINATION DES TARIFS 2022-2023

31. Si l'Autorité n'est pas en capacité ni n'a pour compétence de vérifier par elle-même le bien fondé du montant retenu pour les nouveaux tarifs, elle a en revanche apprécié le caractère concurrentiel de la méthode retenue et notamment les trois points suivants : le principe et les modalités de l'intégration des prestations d'itinérance à l'assiette des coûts (1), la question des prévisions de trafic (2) et la question de la date de prise en compte des frais d'itinérance (3).

1. LE CHOIX JUDICIEUX D'UNE INTÉGRATION DES PRESTATIONS D'ITINÉRANCE LOCALE AUX COÛTS

a) Le principe de l'intégration

32. Désormais, l'article A. 212-22-12 du CPT n'exclut plus les frais d'itinérance de l'assiette des coûts et le guide méthodologique transmis aux opérateurs prévoit leur prise en compte sous la forme suivante :

> *Coûts liés à l 'itinérance et à l'interconnexion :*
>
> *Les achats liés à l'itinérance sont pris en compte dans l'assiette réglementaire. Ceux-ci doivent être répartis entre les différents services par une allocation trafic pertinente (notamment entre la voix, le sms par typologie de cas d'appel et la donnée).*
>
> *Les montants des achats sont inclus au sein du total de l'assiette de calcul du tarif de la TAM au prorata du trafic pertinent (voix et sms entrant, soit les terminaisons d'appel voix et SMS).*

33. Ainsi que l'avait recommandé l'Autorité dans son avis n° 2020-A-02, cette réintégration des prestations d'itinérance aux coûts des opérateurs alternatifs apparait favorable à l'exercice d'une concurrence non faussée. En effet, la modélisation antérieure pénalisait davantage les opérateurs dont la couverture du réseau est faible, notamment les nouveaux entrants, dont les obligations de déploiement sont progressives, car les dépenses qu'ils acquittaient en matière d'itinérance et qui visaient précisément à compenser les coûts de couverture des îles éloignées par l'opérateur public, étaient exclues de l'assiette des coûts retenue par l'arrêté. Il en résultait concrètement que seul l'opérateur historique pouvait imputer le coût de couverture des archipels éloignés à son tarif, alors que tous le subissaient.

34. Si l'on prend par exemple le cas d'un appel émis par un client d'Onati à destination d'un interlocuteur Vodafone ou Viti, présent dans une île où son opérateur n'a pas déployé de réseau physique. Avant le jugement du tribunal administratif, l'opérateur qui recevait l'appel devrait s'acquitter de frais d'itinérance locale pour l'utilisation du réseau Onati (seul opérateur physiquement déployé sur cette île), mais la facturation de la terminaison d'appel mobile à Onati excluait la prise en compte de ce coût. En revanche, dans le cas symétrique d'un appel reçu par un client d'Onati présent dans la même île en provenance d'un abonné Vodafone ou Viti, ce coût de réseau était pris en compte et facturé. Ainsi, le coût de la terminaison d'appel pour cet opérateur était directement impacté par le tarif de l'itinérance, mais il n'était pas en mesure de le répercuter sur sa facturation. Cette exclusion était susceptible d'avoir des effets sur les prix de détail, pénalisant les offres des opérateurs concurrents de l'opérateur

historique, ou sur les capacités d'investissement de ces opérateurs, pourtant cruciales pour leur déploiement au cours des années suivant leur entrée sur le marché.

35. Le Pays a justifié l'exclusion de ces dépenses par le souhait de développer une concurrence par les infrastructures sur l'ensemble du territoire. Mais si la question des obligations de déploiement des opérateurs et de la concurrence par les infrastructures peut légitimement se poser, même si l'Autorité considère qu'elle n'est pas toujours économiquement justifiée (voir sur ce point les § 94 et s.), elle ne peut avoir pour effet de s'abstraire du principe d'une orientation des tarifs vers les coûts, au risque de pénaliser l'émergence et le développement des nouveaux opérateurs.

b) Les modalités de l'intégration

36. Ces tarifs d'itinérance comprennent une double composante : une part variable fonction de la consommation (prix par minute ou par SMS) et une part forfaitaire visant à compenser la couverture du réseau, avec un prix annuel d'accès au réseau. Désormais, ils ne sont plus exclus par nature de l'assiette des coûts.

37. Il en résulte un tarif plus élevé pour les deux opérateurs, mais plus conforme au coût de revient effectif supporté par ceux-ci.

Tarifs des TAM (voix) depuis l'ouverture à la concurrence

En francs par minute	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Tarifs abrogés		Nouvelle proposition	
									2022	2023	2022	2023
Vini	7,50	7,50	7,50	7,00	7,00	6,60	6,60	6,60	3,50	3,50	3,50	3,50
PMT	9,00	9,00	9,00	9,90	9,90	9,50	9,50	9,50	~~5,35~~	~~5,68~~	5,85	6,16
											9%	*8%*
											(variation par rapport au tarif abrogé)	
Viti						10,80	10,80	10,80	~~11,54~~	~~7,60~~	14,90	11,90
											29%	*57%*
											(variation par rapport au tarif abrogé)	

38. Ce nouveau tarif renforce l'asymétrie tarifaire entre opérateurs au profit des derniers entrants. En effet, moins le réseau d'un opérateur est étendu, plus il a besoin de recourir à l'itinérance afin de lui permettre d'offrir des prestations à ses clients sur la totalité du territoire polynésien. Cette asymétrie - qui a vocation à être temporaire - doit permettre de maintenir la capacité d'investissement des nouveaux opérateurs et renforcer, à terme, une concurrence par les seuls mérites.

39. Il ressort également des données communiquées par le Pays que l'itinérance a été prise en compte pour déterminer les tarifs selon les mêmes modalités que les autres coûts de réseau, c'est à dire au prorata de la part de celle-ci concernée par les terminaisons d'appel mobile. Ainsi, comme pour les autres éléments de réseau, les coûts d'itinérance ont été distingués entre voix et SMS, puis retenus à la seule hauteur des coûts affectés aux appels dits « *off-net* entrants », c'est-à-dire ceux issus d'un autre opérateur vers le réseau de l'opérateur concerné. Ce montant total a ensuite été divisé par le nombre de minutes concernées à partir des données de « trafic », afin d'obtenir un tarif par minute.

40. En somme, le principe comme la méthode d'inclusion des frais d'itinérance aux modèles de détermination des coûts apparaissent conformes au texte et à l'esprit du texte, en ce qu'ils renforcent l'exercice d'une concurrence non faussée entre les opérateurs.

2. LA QUESTION DES PRÉVISIONS DE TRAFIC ET DES PARTS DE MARCHÉ DES OPÉRATEURS

a) L'enjeu des prévisions de trafic

41. L'article A. 212-22-10 indique que le modèle utilisé doit *« contenir les étapes suivantes : / 1. La simulation du trafic de l'opérateur sur la base des modèles d'affaires et projections de développement du trafic sur le territoire de la Polynésie française »*.

42. Le guide méthodologique précise que : *Les Opérateurs doivent effectuer les étapes suivantes dans leurs Modèles Opérateurs* : */ Estimation du trafic. Cette estimation doit s'appuyer sur les modèles d'affaires et projections (y compris des offres commerciales à venir) pour déterminer le trafic pour chaque groupe de services (Voix, SMS, Data) et chaque cas d'appel (Sur le réseau « on-net », Entrant « ln », Sortant « Out », Autres y compris Roaming, Numéros spéciaux etc …) »*

43. Ces données de trafic prévisionnelles représentent le dénominateur de la formule de détermination des tarifs, qui consiste à diviser les coûts affectés aux appels « entrants » (ceux en provenance d'un autre opérateur) par la durée totale des appels considérés.

$$Tarif\ théorique\ du\ TAM\ d'un\ opérateur = \frac{Coût\ des\ TAM\ (d'après\ le\ modèle)}{Trafic\ entrant\ prévisionnel}$$

44. Les données de trafic sont également intégrées indirectement au numérateur de la formule. En effet, d'une part, elles ont un effet sur les coûts variables intégrés au modèle. D'autre part, même s'agissant des coûts fixes, il est précisé dans le guide méthodologique que l'estimation du dimensionnement de la taille du réseau est réalisée sur la base de l'estimation du trafic pour les années considérées.

45. Il résulte de ces dispositions qu'il était attendu des opérateurs, au cours du processus d'élaboration du tarif, d'estimer de manière réaliste leurs prévisions de trafic pour les années 2022 et 2023, date d'application du tarif, et à la DGEN de valider ou corriger ces estimations.

46. Toutefois, il ressort de la saisine que si les différents opérateurs ont bien transmis des prévisions de trafic pour les années 2022 et 2023, celles-ci se sont révélées trop hétérogènes pour être exploitées.

47. Par suite, le choix a été fait par la DGEN de retenir comme base de détermination des tarifs les données de trafic réelles de 2020, les plus récentes connues à l'époque de l'élaboration des tarifs.

48. Il convient de déterminer si ce choix par défaut est ou non de nature à remettre en cause l'équité de traitement entre les opérateurs et par suite la concurrence.

b) Des prévisions des opérateurs trop hétérogènes pour être retenues

49. Dès l'élaboration initiale des tarifs, au cours de l'année 2021, des difficultés sont apparues. D'après les éléments communiqués, si chacun des opérateurs avait bien réalisé des prévisions concernant les services mobiles voix et SMS en 2022 et 2023, tant sur le nombre d'abonnés que sur le trafic, *« ces projections présentaient certaines incohérences majeures »*, allant parfois du simple au double par exemple entre le trafic entrant estimé par un opérateur et celui estimé par ses concurrents.

50. Ces incohérences soulignent la difficulté de l'exercice de projections. En effet, l'ouverture du marché polynésien reste relativement récente, et le marché est encore loin d'être stabilisé.

51. Ainsi :

- Le troisième opérateur, Viti, n'a commercialisé ses premières offres qu'en 2020. Ses parts de marché sont donc nécessairement réduites et leur évolution incertaine.
- Si *a priori*, une tendance se dessine à un accroissement progressif des parts de marché des nouveaux opérateurs, certains litiges – comme celui concernant les prestations d'itinérance pour les données mobiles dans les archipels éloignés – peuvent à l'inverse avoir des effets négatifs sur la croissance des opérateurs souhaitant recourir à ces prestations. Ainsi, saisie d'un dossier de mesures

conservatoires par la société PMT, l'Autorité a pu écrire que *: « la gravité des pratiques est ici renforcée par le fait qu'elles ont un impact sur l'animation concurrentielle du secteur, en ayant pour effet de priver un acteur en concurrence de tout accès à un segment de marché, ou du moins de lui en retarder l'accès et de réduire ses perspectives de développement et par suite d'investissement dans les réseaux. Par conséquent, une partie de la clientèle est privée de la récente ouverture à la concurrence souhaitée par le législateur et notamment de la possibilité de choisir son opérateur »*.[6]

- Des changements de stratégie commerciales sont en cours, y compris chez le principal opérateur, qui peuvent potentiellement conduire à une stabilisation des parts de marché, ou à tout le moins à des évolutions non prévisibles.

52. Pour cette raison, les prévisions de trafic sur les années à venir sont extrêmement délicates et seraient inévitablement sujettes à caution.

53. Il apparait dès lors cohérent de retenir, comme base de trafic pour définir les tarifs 2022-2023, ceux de la dernière année connue, soit 2020. Le risque associé est toutefois de ne pas tenir compte des évolutions des parts de marché depuis cette date et notamment de diminuer les parts de marché des nouveaux opérateurs, dont on peut s'attendre à ce qu'elles croissent. Mais ce choix n'est pas incohérent avec le principe d'asymétrie temporaire des tarifs, appliqué par la plupart des régulateurs, d'autant plus que le texte prévoit explicitement que le régulateur a une marge d'appréciation pour s'écarter des tarifs dits théoriques afin de promouvoir notamment *« une concurrence effective et loyale au bénéfice des utilisateurs »* (article A. 212-22-15 du CPT).

54. Ce choix a également l'avantage d'apporter davantage de cohérence entre les opérateurs. En effet, ce sont les données de trafic 2020 qui ont également été retenues pour l'élaboration des tarifs d'Onati, qui pour leur part sont toujours en vigueur (Onati ne recourant pas à l'itinérance locale, le jugement du tribunal administratif a été sans effet sur son tarif adopté le 9 décembre 2021). Ce choix respecte donc le principe de proportionnalité des évolutions entre les opérateurs, mis en avant notamment par l'Arcep pour la métropole.[7] Il limite ainsi les distorsions qui seraient apparues en prenant une base différente selon les opérateurs.

55. En outre, l'effet sur le tarif unitaire est sans doute relativement limité, car si le trafic a un impact direct sur le dénominateur (nombre de minutes prévisionnelles de trafic entrant), il a également un impact de même sens, bien que moins élevé compte tenu des coûts fixes non liés au dimensionnement du réseau, sur le numérateur.

56. En définitive, bien que par nature approximatif, ce choix est donc conforme aux principes concurrentiels, étant entendu que le tarif ainsi défini ne s'appliquera bien sûr effectivement qu'aux appels entrants effectivement passés et acheminés au cours des années 2022 et 2023.

3. LA QUESTION DE LA DATE DE PRISE EN COMPTE DES COÛTS D'ITINÉRANCE

57. Un sujet a fait débat entre les opérateurs et la DGEN à l'occasion de l'élaboration de ces nouveaux tarifs, celui de la date de prise en compte des tarifs d'itinérance. La question s'est posée en ces termes : fallait-il prendre en compte - comme lors de l'exercice initial de détermination des tarifs - les tarifs d'itinérance connus au moment de l'adoption de l'arrêté déterminant les modalités de calcul (avril 2021) ou ceux connus en 2022, à la suite de l'annulation partielle de cet arrêté par le tribunal administratif et de l'abrogation des arrêtés tarifaires initiaux ?

---

[6] APC, décision n° 2021-PAC-01 du 8 décembre 2021 relative à une demande de mesures conservatoires présentées par la société Pacific Mobile Telecom dans le secteur des télécommunications, en matière de prestation d'itinérance pour l'accès aux données mobiles.

[7] Voir par exemple pour la métropole ARCEP, décision n°2010-0211 en date du 18 février 2010.

58. En l'espèce, les deux opérateurs ont adopté une position différente, l'un en faveur de la prise en compte des tarifs connus en 2021 et l'autre en faveur des tarifs connus en 2022, vraisemblablement parce que suite aux renégociations des contrats d'itinérance, chacun y voyait son avantage, l'un ayant vu ses tarifs baisser et l'autre non entre ces deux années.

59. Le débat est certes avant tout juridique, mais il n'est pas sans conséquences concurrentielles. Il s'est déroulé un an entre les deux périodes, et les conditions des accords d'itinérance conclus par les opérateurs avec Onati ont été substantiellement modifiées.

60. Dans sa saisine, le Président de la Polynésie française précise que d'après la position prise par le Conseil d'État dans une décision[8] du 9 juin 1990, l'obligation d'agir ne s'apprécie pas sur la base du droit en vigueur au moment où a été prise la décision annulée, mais que les conséquences de la chose jugée doivent s'apprécier compte tenu des circonstances de droit et de fait existant à la date où la nouvelle décision doit trouver à s'appliquer. La décision citée porte sur un concours de la fonction publique ayant connu une annulation contentieuse. Le Conseil d'État a considéré que *« pour organiser, le 22 mai 1985, un nouveau concours de recrutement d'assistants en odontologie à la suite de l'annulation de la délibération du jury du concours en date du 6 décembre 1983, l'université de Clermont-Ferrand I était tenue d'appliquer la réglementation en vigueur à la date du nouveau concours ; qu'elle devait donc tenir compte, dans l'intitulé donné aux épreuves, de la modification survenue entre ces deux dates dans l'appellation réglementaire de la discipline concernée »*. Si l'on s'en tient à cette lecture, les coûts d'itinérance à retenir étaient ceux connus à la date de l'élaboration des nouveaux tarifs par les opérateurs (et non à la date du jugement du 29 mars 2022), soit le 5 mai 2022, date à laquelle la DGEN a adressé une lettre aux opérateurs leur demandant de mettre à jour leur modèle technico-économique pour tenir compte de la possibilité d'intégrer l'itinérance à leurs modèles.

61. Pour abonder dans le sens de cette interprétation, on peut également mentionner que la nouvelle procédure de fixation des tarifs ne résulte pas directement du jugement du tribunal administratif, mais plutôt de l'abrogation par un arrêté n° 685 CM du 12 mai 2022 de deux autres actes réglementaires (les arrêtés n° 2713 CM et n° 2807 CM du 9 décembre 2021 portant approbation des tarifs de référence d'interconnexion pour les années 2022-2023 des opérateurs de téléphonie mobile Viti et Pacific Mobile Telecom). Cette abrogation n'est pas intervenue sous la forme d'une annulation par voie de conséquence dans le jugement du 29 mars 2022, qui ne portait que sur l'arrêté d'avril 2021. Il s'agit d'une décision distincte, prise par le Conseil des ministres, tirant lui-même les conséquences de la circonstance que ces actes réglementaires avaient connu une modification de leur fondement juridique.

62. Par conséquent, sur un plan juridique, il semble – sous réserve de l'interprétation du juge – que c'est à bon droit que pour apprécier les modèles de coût soumis par les opérateurs, la DGEN n'a pas intégré les coûts d'itinérance connus lors de l'élaboration initiale des tarifs, à partir d'avril 2021, mais bien ceux connus lors de l'élaboration des nouveaux tarifs en mai 2022.

63. Sur un plan concurrentiel, cette interprétation apparait également préférable. En effet, s'en tenir aux coûts connus au mois d'avril 2021, date du texte initial, pour un tarif élaboré à partir de mai 2022 serait susceptible de conduire à des distorsions, au profit ou au détriment des opérateurs concernés, selon que le coût de l'itinérance a augmenté ou s'est réduit. Il est donc bien plus cohérent de retenir les derniers tarifs connus, sachant que cela est sans effet sur les tarifs d'Onati (déjà adoptés), qui ne s'acquitte pour sa part pas de frais d'itinérance locale.

64. Par suite, l'analyse concurrentielle rejoint la jurisprudence administrative, puisqu'il est bien plus cohérent de calculer les tarifs avec toutes les données dont on a connaissance à la date où l'on fait les calculs. C'est ce qu'a fait la DGEN, en corrigeant avec l'aide du cabinet Mazars les propositions des opérateurs, à partir des conventions d'itinérance et des derniers avenants tarifaires connus à cette date (soit avril 2022 pour un opérateur et mars 2022 pour l'autre).

65. Aussi, la DGEN apparait avoir choisi l'interprétation la plus conforme au droit mais également à la préservation d'une concurrence loyale et effective.

---

[8] CE, sect., 8 juin 1990, n° 106309, Université Clermont-Ferrand c/ Rougerie.

66. Il ressort de l'ensemble de ces éléments que la DGEN a, pour la détermination de sa proposition tarifaire pour les tarifs 2022-2023, fait une appréciation des tarifs des deux opérateurs conforme aux principes d'une concurrence loyale et effective.

C. SUR LES ÉVOLUTIONS ENVISAGEABLES DANS LA MÉTHODE DE DÉTERMINATION DES TARIFS

67. Dans son avis n° 2020-A-02, l'Autorité avait formulé certaines propositions de modification des textes, dont une part seulement a été retenue. Si l'objet du présent avis n'est pas de revenir sur les textes adoptés, désormais définitifs, il peut apparaitre pertinent de rappeler au gouvernement certains développements concernant les évolutions possibles à moyen terme de la détermination des tarifs, dès lors qu'ils restent pleinement pertinents.

68. En effet, ce premier exercice de détermination uniformisée des tarifs des TAM, bien que fondé sur des textes adoptés début 2021, est encore inachevé, tant pour les tarifs voix (objets du présent avis) que pour ceux des SMS (dont le contentieux est toujours pendant). Ces retards témoignent de difficultés de plusieurs ordres, dont certaines avaient été anticipées par l'Autorité en 2020. Tout d'abord, l'élaboration du modèle retenu est lourde et complexe et nécessite le recours à des consultants extérieurs coûteux. Ensuite, le modèle conduit à des tarifs relativement élevés pour les TAM, y compris pour l'opérateur historique, ce qui a pour conséquence que - alors même que l'uniformisation avait été sollicitée par les opérateurs alternatifs – ceux-ci en ont contesté les résultats devant le juge.

69. Pour cette raison, il apparait à l'Autorité que ce premier exercice pourrait être l'occasion d'un bilan de la régulation des tarifs (1), afin qu'une réflexion soit engagée sur certaines évolutions du modèle, relatives notamment à la prévisibilité des évolutions de tarifs à la baisse (2), à une réflexion renouvelée sur la question de la concurrence par les infrastructures dans les zones peu denses du territoire (3) et à une priorité portée sur la transmission et l'exploitation des informations sur les opérateurs (4).

1. LE PRINCIPE DE GRADATION ET DE FLEXIBILITÉ DES MESURES DE RÉGULATION ÉCONOMIQUE

70. La fixation de tarifs réglementés pour l'accès à certaines prestations téléphoniques relève de la régulation économique. Si celle-ci se justifie face à certaines défaillances de marché, et notamment dans le cas de prestations exercées en monopole, elle doit être flexible. Autrement dit, il importe d'utiliser de préférence les instruments les moins intrusifs, pour limiter les distorsions de marché et seulement en dernier recours des mesures telles que la fixation de tarifs, lorsque les autres instruments ne sont pas de nature à garantir une concurrence effective. Il s'agit également de privilégier l'outil le plus léger et le plus flexible à disposition (principe d'efficience ou d'économie de la ressource).

71. C'est par exemple ce que font certaines autorités de concurrence et de régulation du Pacifique.

72. En Australie, l'ACCC, compétente à la fois en matière de concurrence et de régulation, a pour mission d'assurer l'accès aux réseaux régulés (transport électrique, terminaison d'appels mobiles, accès aux réseaux fixes etc.). L'idée est toujours la même : aboutir à ce que l'accès soit fourni aux opérateurs situés en aval, et ce à des conditions équivalentes à celles que son titulaire s'applique ou s'appliquerait à lui-même, et que l'interconnexion soit prévue entre équipements. Mais une gradation des mesures selon chaque situation est mise en œuvre.

73. Ainsi, première étape, pour chaque service considéré, on recherche si celui-ci est susceptible de poser des questions de concurrence. Si, c'est le cas, et qu'une régulation est donc souhaitable, il y a, deuxième étape, une hiérarchisation des instruments.

74. Sont privilégiés par ordre de priorité :

- Les accords commerciaux entre entreprises sur l'accès, qui sont communiqués à l'ACCC.

- Les engagements pris par l'entreprise gestionnaire de l'infrastructure sur les conditions d'accès.
- En dernier lieu seulement, l'ACCC procède à la détermination directe des conditions ou des prix d'accès, car c'est une procédure lourde qui exige le recours à des consultants coûteux. Et dans ce dernier cas, elle privilégiera toujours l'outil nécessitant le moins de ressources humaines et financières.

75. L'ACCC n'intervient donc directement que lorsque c'est nécessaire. Elle peut également ne se prononcer que sur une partie des conditions d'accès, si certaines déjà ont fait l'objet d'engagements ou d'accords commerciaux situés plus haut dans la hiérarchie.

76. En Nouvelle-Zélande, la Commerce Commission, également compétente à la fois en matière de concurrence et de régulation, a à sa disposition différents régimes de régulation avec – comme en Australie - une gradation du moins au plus intrusif.

- Certains monopoles naturels ne sont pas régulés, car le coût de la régulation serait supérieur à ses bénéfices (par exemple les ports).
- Un premier régime est dit de « divulgation d'information » (*information disclosure*). Il consiste à obtenir des informations très détaillées sur le secteur et les entreprises, leurs coûts et leurs recettes, et à en publier une partie. Dans beaucoup de cas, cette simple information suffit à discipliner les entreprises.
- Il existe ensuite des procédures d'arbitrage, de négociation et d'engagements. C'est par exemple le cas dans les infrastructures de télécommunications partagées entre opérateurs, dont la négociation est commerciale (entre opérateurs), mais avec un rôle d'arbitre du régulateur en l'absence d'accord.
- Ensuite, le régulateur peut imposer des mesures non tarifaires (ex : conditions d'accès aux réseau…)
- Enfin, c'est seulement en dernier recours que la commission recoure à la fixation des prix, autant que possible par l'usage de l'outil le plus léger à sa disposition (par exemple recourir à des études comparatives ou *benchmarking* plutôt que construire un modèle de coûts si cette approche est validée par le juge).

77. Et le choix des instruments est réinterrogé régulièrement - au moins tous les 5 ans - pour constater si le régime retenu demeure pertinent, s'il peut être allégé ou s'il doit à l'inverse être durci. Le gouvernement conserve néanmoins la capacité d'imposer à la Commerce Commission d'opter pour une régulation des prix s'il le souhaite.

78. D'après l'expérience de ces autorités, la seule capacité à aller vers un régime plus coercitif suffit à influencer les comportements, et s'avère bien plus léger et moins coûteux, puisqu'on retient toujours le dispositif le plus léger et le plus souple pour aboutir au but recherché.

79. Les deux autorités soulignent également avec insistance que la transparence de l'information est un moyen efficace de réduire les barrières à l'entrée sur les marchés et qu'elle aide les pouvoirs publics dans la définition de leurs politiques. Parfois, la simple transmission d'information par les opérateurs et leur publication par l'autorité de régulation est même suffisante pour discipliner les opérateurs, et éviter le recours à des mesures plus coercitives.

Recommandation :
De la même manière, dans le cadre de la régulation du secteur des télécommunications polynésien, le régulateur polynésien doit s'imposer une réflexion régulière sur la pertinence des outils utilisés, et leur possible assouplissement dans le temps, à mesure que les marchés récemment ouverts à la concurrence se normalisent.

2. UN MODÈLE ÉVOLUTIF QUI DOIT PERMETTRE LA RÉDUCTION PROGRESSIVE DES TARIFS

80. En matière de télécommunications, *a fortiori* dans un contexte d'ouverture du marché, les évolutions sont rapides et permanentes et nécessitent des adaptations régulières du cadre réglementaire et des actions du régulateur.

a) Le modèle actuel conduit à des tarifs asymétriques mais élevés

81. Le choix du modèle et de l'assiette des coûts a des implications concurrentielles évidentes. Le CPT (article A 212-22-11) prévoit le recours au coût moyen incrémental de long terme (CMILT) *bottom-up scorched node*. Ce modèle retient une assiette de coûts large, qui intègre les coûts variables et fixes du service, dont les coûts de couverture du réseau, les coûts d'exploitation, les coûts joints liés à cette prestation et les coûts communs affectés au réseau. Il aboutit à un tarif bien plus élevé que dans la plupart des territoires dont l'ouverture à la concurrence du secteur est plus ancienne, même s'il a l'avantage de permettre de pratiquer une vraie asymétrie entre opérateurs.

Comparaison des tarifs des TAM « voix » (2019)

en F CFP / minute	Tarifs des TAM "voix" 2019
Polynésie (moyenne)	7.77
France	0,88
Antilles-Guyane	0,88
Réunion-Mayotte	0,88
Union européenne (moyenne)	0,93

Sources : Lexpol, Berec, ARCEP

82. Ce choix serait susceptible, à tarifs identiques, de pénaliser très fortement les petits opérateurs. Aujourd'hui, le plus grand opérateur reçoit *a priori* plus d'appels internes à son réseau (appels *on-net*). On constate également qu'il reçoit plus d'appels entrants depuis les petits opérateurs - environ 60 % - que d'appels sortants vers les plus petits opérateurs – environ 40 %[9]. Si les tarifs étaient identiques, son flux d'interconnexion serait donc très positif, tout en représentant par ailleurs une part relativement faible de son chiffre d'affaires. A l'inverse, les petits opérateurs ont peu d'appels on-net (leur réseau est peu développé) et la part des appels sortants, qui leur sont facturés au tarif des TAM, est importante. À tarif identique, le solde des petits opérateurs serait donc très négatif et pèserait par ailleurs proportionnellement plus lourdement dans leurs charges d'exploitation.

83. Mais les tarifs ne sont pas identiques pour deux raisons :

- D'une part du fait même des paramètres du modèle. En effet, le réseau de l'opérateur historique est *a priori* davantage amorti et il bénéficie par ailleurs d'économies d'échelles significatives. Il en résulte un coût unitaire des appels plus bas que pour les nouveaux entrants. En d'autres termes, les économies d'échelle dont bénéficie l'opérateur majoritaire sont partiellement retranscrites dans les tarifs des TAM, conduisant à une asymétrie favorable aux opérateurs minoritaires, dont le tarif et par conséquent les recettes unitaires seront plus élevés.

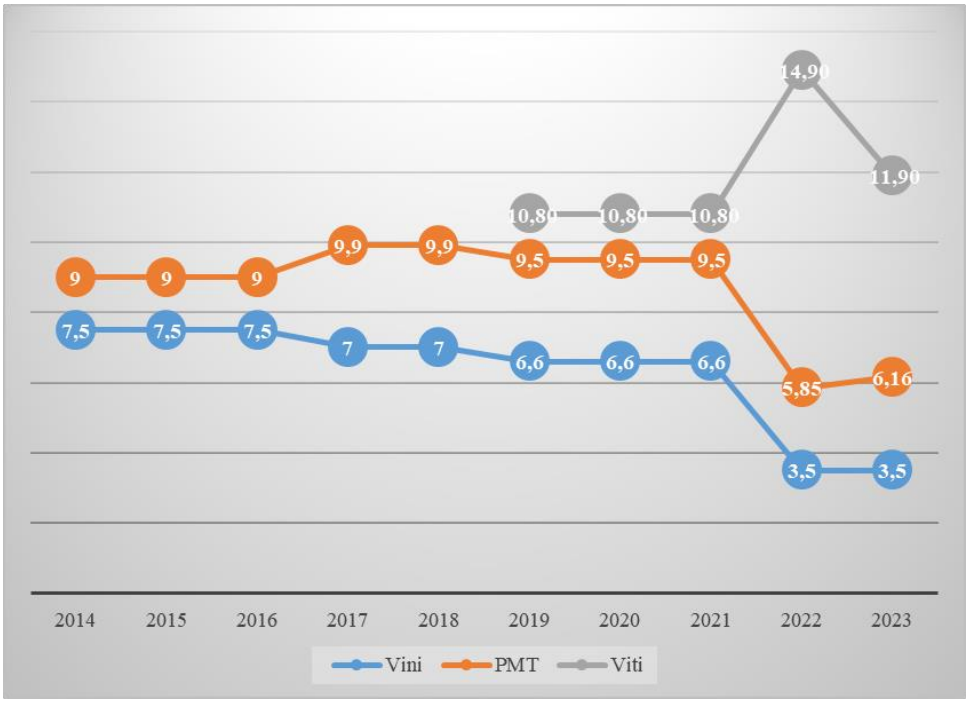
[9] A offres identiques, ce solde devrait être proche de l'équilibre, les clients recevant en moyenne autant d'appels qu'ils en passent. Ce déséquilibre, constaté pour les deux opérateurs, tient peut-être à l'architecture des offres (avec de plus petits forfaits ou davantage de forfaits prépayés chez l'opérateur historique, qui pousserait ses clients à privilégier la réception d'appels).

- D'autre part parce que le CPT a prévu la possibilité pour le régulateur de s'abstraire des tarifs dits « théoriques », c'est à dire fixés par le modèle, pour tenir compte de la maturité du marché et des conditions de la concurrence[10].

84. Le solde global est donc relativement incertain, selon que le coût unitaire inférieur de l'opérateur historique vient ou non compenser les soldes physiques d'interconnexion, qui sont pour leur part à son avantage.

85. Grâce à ce mécanisme, les tarifs des TAM doivent permettre d'assurer un équilibre entre les différents objectifs recherchés : baisse des prix, développement de la concurrence, juste rémunération des opérateurs et encouragement à l'investissement en matière de modernisation (4G par exemple) et de couverture (archipels éloignés).

Évolution des tarifs des TAM « voix » en Polynésie française



86. Ainsi, comme en 2020, l'Autorité estime que le principe d'un modèle unique a l'avantage d'homogénéiser les conditions de calcul des tarifs de TAM et que le choix du modèle CMILT + est cohérent avec la maturité du marché polynésien, mais qu'il porte le risque de ne pas pousser les tarifs à la baisse (des modèles de type CILT aboutiraient par exemple à des tarifs bien plus bas tout en permettant également une asymétrie tarifaire). La question de son évolution future se pose donc avec acuité, d'autant que l'asymétrie a vocation à n'être que temporaire et à disparaitre progressivement au fur et à mesure que les nouveaux entrants s'implantent et commencent à amortir leurs investissements initiaux.

b) Le caractère évolutif des tarifs a été repris dans les textes

87. Dans son avis 2020-A-02, l'Autorité avait fait les propositions suivantes sur le caractère évolutif des tarifs dans le temps, afin de garantir leur adéquation aux conditions de la concurrence sur ce marché :

- *Prévoir expressément le caractère évolutif du modèle, vers un modèle dit de « CILT » (coût incrémental de long terme) ou de « CMILT pur » (coût moyen incrémental de long terme) au fur et*

[10] Pour mémoire, le Conseil d'État a déjà reconnu la capacité pour un régulateur d'imposer des tarifs asymétriques entre les différents opérateurs, notamment sur le fondement de la concurrence effective et loyale, principe qui figure précisément dans le texte polynésien (CE, décisions n° 324642 et 324687 du 24 juillet 2009).

à mesure de la maturation du marché polynésien, des avancées de la couverture du réseau et de la progression des autres chantiers, notamment celui relatif à la détermination des zones denses et peu denses.

- *Inscrire dans le texte le principe d'une réduction progressive des tarifs (« glide path ») et d'asymétrie temporaire des tarifs entre opérateurs, par exemple en ajoutant un 4ème alinéa au nouvel article LP. 212-22-1 (« Le régulateur peut imposer aux opérateurs une trajectoire pluriannuelle des tarifs ») et en ajoutant à la suite un 3ème et un 4ème alinéas au nouvel article A 212-22-15 (« Par dérogation à l'alinéa précédent, le Conseil des ministres peut déterminer une baisse progressive des tarifs des TAM dans le cadre d'une trajectoire pluriannuelle des tarifs afin d'aboutir à une orientation progressive vers un tarif nul ou une assiette de coûts réduite. Cette trajectoire peut être différenciée selon les opérateurs, afin d'assurer une concurrence effective entre ceux-ci »).*
- *Rendre publique la trajectoire pluriannuelle souhaitée par le régulateur en la matière, afin d'offrir plus de visibilité aux opérateurs.*
- *À moyen terme, une fois le prix de départ des TAM déterminé sur le fondement du modèle technico-économique et la trajectoire de baisse des prix régulière et asymétrique engagée, la révision bisannuelle du modèle technico-économique pourrait être remplacée par une cristallisation des tarifs à un niveau faible voire nul.*

88. Ces suggestions ont été partiellement reprises dans la loi du pays, puisque le CPT reprend le caractère évolutif du modèle en fonction de considérations de concurrence, mais sans plus de détails sur ses modalités d'évolution :

> <u>CPT, article LP. 212-25-1</u> *(inséré par la loi du Pays n°2021-4 du 7 janvier 2021 art. LP. 7)*
>
> *Les tarifs d'interconnexion respectent le principe de l'orientation des tarifs vers les coûts.*
>
> *Un arrêté pris en conseil des ministres fixe les modalités d'application du présent article.*
>
> *Le conseil des ministres précise en outre la méthodologie du modèle technico-économique permettant de déterminer les tarifs.*
>
> ***Cette méthodologie peut évoluer selon le degré de maturité du marché polynésien des télécommunications dans l'optique d'une concurrence effective et loyale.***

89. Il apparait - au vu des difficultés rencontrées par la DGEN dans l'élaboration des tarifs - qu'il demeure pertinent d'envisager, au moins à moyen terme, une clarification des objectifs poursuivis et une simplification de la méthode.

c) À moyen terme, ces évolutions pourraient conduire à une simplification du modèle et à un alignement des tarifs à un niveau bien plus faible

90. Quand le marché se développe, la sortie progressive de l'asymétrie s'accompagne le plus souvent d'une diminution progressive mais forte des tarifs. Ceux-ci ont d'abord vocation à baisser du fait du modèle, au fur et à mesure notamment du développement de l'activité (économies d'échelles) et de l'amortissement des biens nouveaux entrants. Mais cette diminution peut également être favorisée par le régulateur, afin de promouvoir le développement des offres d'abondance, qui sont favorisées par des tarifs bas. Ainsi, les soldes d'interconnexion doivent progressivement s'équilibrer et les tarifs à se rapprocher de zéro.

91. On constate d'ailleurs que le régulateur vise souvent à travers la définition des tarifs des TAM à obtenir des soldes d'interconnexion relativement équilibrés, notamment pour ne pas pénaliser les capacités de développement des petits opérateurs (ce qui serait le cas si leur solde était très négatif), sans pour autant faire financer par l'opérateur historique ce développement (ce qui serait le cas si leur solde était positif). En réalité, si l'objectif est d'obtenir des soldes relativement homogènes, donc proches de zéro pour

chacun des opérateurs, on pourrait même envisager de fixer un tarif des terminaisons d'appel mobile nul, le coût d'acheminement des appels entrants d'un opérateur étant compensé par la circonstance que le coût de ses appels sortants vers les autres opérateurs n'est pour sa part pas facturé[11]. Sans aller jusqu'à cette extrémité, qui pourrait dans un marché en cours d'ouverture conduire à des distorsions en poussant les opérateurs à favoriser les appels sortants vers d'autres opérateurs et à artificiellement modifier l'architecture des offres, on constate universellement une baisse tendancielle des tarifs vers un niveau très faible.

92. Des évolutions en ce sens seront donc nécessaires en Polynésie française. L'ARCEP par exemple, en 2008 (décision n° 08-0176 du 2 décembre 2008), a décidé de passer d'un modèle de coûts complets à un modèle purement incrémental, tenant seulement compte de l'accroissement du réseau nécessité par les TAM, mais pas des coûts de couverture du territoire, afin de tenir compte de la maturité des réseaux et de la convergence des opérateurs. L'ARCEP a ensuite *« poursuivi sa politique de baisse progressive et proportionnée des plafonds tarifaires »*[12]. Les tarifs sont encore restés asymétriques pendant quelques années, mais de moins en moins. En effet, après un certain temps, même si les parts de marché ne doivent pas nécessairement s'équilibrer, la maturité du marché doit permettre une concurrence selon les seuls mérites des opérateurs (en termes de de couverture du réseau, de qualité de service et d'offre tarifaire).

93. Cette convergence vers le bas pourrait être progressive et explicite, afin notamment d'inciter les opérateurs à se préparer à la sortie de l'asymétrie, tant en termes d'investissement que d'élaboration leurs grilles tarifaires (on peut imaginer un développement des offres d'abondance). Une fois la convergence obtenue, les tarifs seraient cristallisés à un niveau très bas, afin de dispenser le Pays de l'audit régulier des modèles technico-économique, qui est lourd et coûteux, sauf dans l'hypothèse de l'arrivée d'un nouvel entrant, dont les tarifs pourraient être temporairement plus élevés conformément à ses coûts. L'avantage d'un tel choix serait également de limiter les contentieux.

Recommandation :
Afin de limiter le contentieux et de favoriser le développement des usages et la concurrence par les mérites, le régulateur polynésien pourrait – à l'occasion des futurs exercices de détermination des tarifs (à commencer par les tarifs 2024-2025) - prendre différentes voies :

- S'écarter davantage du tarif « théorique » issu du modèle pour établir des tarifs asymétriques, mais plus bas, afin de ne pas pénaliser de manière excessive les opérateurs présentant un solde déficitaire et de favoriser des offres d'abondance
- Opter pour un modèle permettant des coûts plus bas (du type CILT, c'est à dire sans prise en compte des coûts fixes)
- Sortir du modèle de coût et opter pour une approche explicite de réduction progressive des tarifs, en s'inspirant des tarifs pratiqués sur des marchés équivalents (benchmarking)

Il est renvoyé à l'avis de l'Autorité 2020-A-02 pour le détail de ces différents scénarios.

3. LA QUESTION DE LA CONCURRENCE PAR LES INFRASTRUCTURES DANS LES ZONES PEU DENSES DU TERRITOIRE POLYNÉSIEN

a) Un chantier prioritaire

94. La question de la couverture téléphonique de l'ensemble des îles polynésiennes, dont certaines sont à la fois éloignées et peu peuplées, est cruciale. Dans plusieurs avis, l'Autorité a déjà considéré qu'il était sans doute illusoire que plusieurs opérateurs mobiles soient en mesure de parvenir à l'équilibre

[11] Cette modalité de facturation appelée « bill and keep » est par exemple en vigueur aux États-Unis. Elle permet de limiter la concurrence à l'offre de détail et incite à l'efficacité productive.

[12] ARCEP, décision n°2010-0211 en date du 18 février 2010.

économique en déployant leur propre réseau sur l'ensemble du territoire, sauf à pratiquer des tarifs très élevés, au détriment des usages. Cela tient au fait que le déploiement d'un réseau de téléphonie requiert des investissements lourds, mais dont la duplication n'est pas nécessaire tant pour des raisons de couverture des besoins locaux lorsque la population est peu élevée et éparse que pour des raisons de préservation de l'environnement.

95. Ainsi se pose la question de la détermination d'une zone « dense », où les trois opérateurs seraient présents physiquement et pourraient se livrer une concurrence par les infrastructures (par exemple sur la qualité de la couverture du territoire, des liaisons etc.) et d'une zone « peu dense », où la mise en commun des infrastructures de couverture serait la norme (il s'agit d'îles aujourd'hui uniquement couvertes par le groupe OPT/Onati qui offre à ses concurrents des prestations d'itinérance locale) et où jouerait uniquement une concurrence par les services entre les différents opérateurs. Il est en effet très peu probable que dans les autres îles que Tahiti, et éventuellement Moorea et Bora Bora, une véritable concurrence par les infrastructures s'exerce (en général la couverture du réseau par exemple vise les mêmes zones, les centres des communes principales, et les pylônes ou antennes des différents opérateurs sont localisés à proximité immédiate les uns des autres).

96. Pourtant, le cadre règlementaire polynésien impose toujours le déploiement de tous les opérateurs sur tous les archipels et aucune « zone de carence de l'initiative privée », où un acteur économique rationnel n'investira pas seul ou sans aide publique, n'a été définie à ce stade. De telles zones existent pourtant. D'ailleurs, même l'opérateur dominant, alors qu'il a la possibilité de compenser une partie de ses coûts de déploiement par l'intermédiaire des prestations d'itinérance, a besoin de subventions pour déployer le réseau 4G dans les archipels éloignés (250 M F CFP par exemple lui ont été accordés à ce titre en juillet 2022)[13]. Dans ces circonstances, il parait délicat d'exiger le déploiement sur ces îles d'autres opérateurs, *a fortiori* si ces derniers ne bénéficient pas pour leur part de subventions.

b) Une prise en compte insuffisante

97. Il ressort du jugement du tribunal administratif du 29 mars 2022 que les principaux arguments opposés par le Pays à PMT-Vodafone pour justifier de l'absence de prise en compte des coûts d'itinérance dans l'assiette des tarifs des TAM était précisément de créer une incitation pour les opérateurs récents à déployer leur propre réseau dans les secteurs dans lesquels ils s'appuient aujourd'hui sur le réseau d'Onati, et de développer cette concurrence par les infrastructures.

98. Pour être recevable, cet argument suppose qu'en recourant à l'itinérance, PMT et Viti sont dissuadés de développer leur propre réseau, donc que l'itinérance représente pour eux une aubaine. Ce n'est pas nécessairement le cas ou alors c'est le cas pour de mauvaises raisons, car une telle interprétation suppose :

- soit qu'Onati pratique un tarif d'itinérance locale inférieur à ses coûts, ce qui est très peu probable dans la mesure où ce tarif résulte d'une négociation commerciale, que le texte prévoit une orientation vers les coûts, et enfin que le niveau des coûts d'itinérance est précisément un point de litige entre les nouveaux entrants et Onati, au motif qu'ils seraient trop élevés et par suite dissuasifs (voir par exemple, s'agissant de l'itinérance pour les données mobiles la décision de l'Autorité n° 2021-PAC-01 du 8 décembre 2021) ;
- soit que, effectivement, il est avantageux pour les opérateurs alternatifs de recourir à l'itinérance plutôt que de déployer leur propre réseau, mais alors si c'est le cas, cela témoigne précisément de ce qu'il n'y a pas de rationalité économique à dupliquer un réseau, à ce jour suffisant pour assurer l'ensemble des communications sur ces îles, et que cette duplication (voire triplication) conduirait à des coûts croissants pour les opérateurs et par voie de conséquence pour les consommateurs (particuliers et entreprises).

[13] https://www.presidence.pf/conseil_ministres/conseil-des-ministres-du-4-juillet-2022/.

99. Les obligations de déploiement apparaissent donc décorrélées de toute logique économique. Contraints par leur cahier des charges, les opérateurs doivent réinvestir leurs bénéfices dans des investissements surabondants au détriment d'autres investissements (dans la qualité de service ou l'innovation technologique), ou d'une baisse significative des prix. Une telle exigence est de nature à emporter des conséquences sur les conditions de développement de la concurrence et de grever les bénéfices qui en sont attendus, au détriment des consommateurs polynésiens et du développement des usages.

Recommandation :
Le régulateur polynésien doit s'attacher en priorité à la question de la segmentation du marché en zones denses - où pourrait éventuellement s'exercer une concurrence par les infrastructures (sous réserve de sa rationalité économique et écologique) - et moins denses (zones de carence de l'initiative privée) – où ne devrait s'exercer qu'une concurrence par les services.
Une fois ces zones déterminées, il devra en tirer les conséquences et s'arroger un rôle plus actif en matière de détermination des modalités de partage des infrastructures concernées ou de détermination des tarifs d'itinérance, *a minima* comme arbitre en capacité de trancher entre les opérateurs (comme cela est déjà permis par l'article D. 212-26 du CPT mais non mis en œuvre), voire en réglementant directement les tarifs.

4. LA QUESTION DE L'INFORMATION DU RÉGULATEUR

100. L'utilisation de tel ou tel instrument à la disposition du régulateur est très dépendante de la situation et de la maturité des marchés régulés, des positions respectives des acteurs du secteur, de l'architecture des forfaits existants ou de l'usage par les entreprises et les particuliers des outils numériques. Il s'agit notamment pour le régulateur d'effectuer un arbitrage fin entre une exigence de modération des tarifs pour les usagers (grâce à l'efficacité productive et à l'aiguillon concurrentiel), de maintien d'un équilibre concurrentiel entre les opérateurs (grâce à la régulation de l'accès à certaines prestation) et de garanties sur leurs capacités à équilibrer leurs comptes (grâce à l'orientation des tarifs vers les coûts), en assurant à tous des conditions identiques d'exercice. C'est la condition d'un élargissement des usages numériques, nécessaire au dynamisme économique de la Polynésie française.

101. Cela suppose que le régulateur ait à sa disposition des outils de régulation satisfaisants mais également qu'il dispose de données pertinentes et suffisantes pour appréhender l'état du marché et celui du réseau. Or, il apparait que la DGEN ne dispose pas de l'ensemble de ces informations à jour et de manière régulière (infra-annuelle).

102. L'enjeu n'est pas tant juridique que de moyens.

103. En effet, le CPT permet déjà de demander aux opérateurs un certain nombre d'informations. Dans les dispositions générales du code, l'article D. 212-3 prévoit que *« Pour l'accomplissement de leurs missions, les autorités compétentes de la Polynésie française peuvent recueillir auprès des opérateurs de télécommunication les informations ou documents nécessaires pour s'assurer du respect par ces personnes des principes définis aux articles D. 212-1 et D. 2 12-2, ainsi que des obligations qui leur sont imposées par les textes en vigueur en Polynésie française ou par l'autorisation qui leur a été délivrée. / Les autorités compétentes de la Polynésie française veillent à ce que ne soient pas divulguées les informations recueillies en application du présent article. »* Les modifications récentes du CPT permettent également à la DGEN d'obtenir toutes les informations utilisées par les opérateurs pour élaborer leurs modèles de coûts et assurer leurs obligations de séparation comptable des activités soumises à interconnexion (article LP. 212-25-2 : « *Dans le cadre du contrôle par les autorités compétentes de la Polynésie française, les opérateurs de télécommunications transmettent des données régulières et précises au service en charge des télécommunications selon les modalités définies par arrêté pris en conseil des ministres »).* D'autres dispositifs réglementaires sont également accompagnés de l'obligation de transmettre des données (utilisation des fréquences, des ressources en numéro, des débits sur les câbles sous-marins, indicateurs de la qualité de service etc.)

104. En revanche, toutes ces informations ne sont pas effectivement recueillies, ni traitées, faute de moyens. En 2020 déjà, la DGEN avait fait part à l'Autorité de son souhait de se doter d'un observatoire des télécommunications, qui permettrait précisément de disposer de données de marché précises et actualisées (sur les parts de marché, les revenus des opérateurs, les investissements, le déploiement des réseaux, le parc, l'utilisation effective du réseau etc.) Cet observatoire devait être dans un premier temps un outil interne à la DGEN, avant d'en faire une version officielle à destination des pouvoirs publics, des opérateurs et des consommateurs. La démarche a été initiée, 41 indicateurs prioritaires ont été définis et des données ont été recueillies, mais elles n'ont pu à ce jour être traitées faute de moyens.

105. L'Autorité estime que le plein déploiement de cet observatoire est prioritaire si l'on veut permettre au régulateur de disposer des moyens de son contrôle et garantir le développement d'une concurrence effective et loyale.

Recommandation :
Le régulateur polynésien, pour se donner les moyens d'un contrôle efficace et adapté, devrait mettre en œuvre un dispositif de transmission d'informations régulières et précises de la part des opérateurs sur les flux, les usages et leur position sur le marché et assurer la mise en œuvre effective d'un observatoire au sein de la DGEN pour assurer leur traitement et le cas échéant leur publication.

Délibéré sur le rapport oral de M. Antoine Callot, rapporteur général par délégation, par Mme Johanne Peyre, présidente, Mme Aline Baldassari, M. Youssef Guenzoui, Mme Marie-Christine Lubrano et M. Christian Montet, membres.

La présidente

Johanne Peyre

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS :

L'Autorité estime que la DGEN a, pour la détermination de sa proposition tarifaire pour les tarifs 2022-2023, fait une appréciation des tarifs des deux opérateurs conforme aux principes d'une concurrence loyale et effective.

Elle estime cependant que – pour l'avenir – certaines évolutions pourraient être envisagées. En effet, le régulateur des télécommunications doit s'imposer une réflexion régulière sur la pertinence des outils utilisés, et leur possible assouplissement dans le temps, à mesure que les marchés récemment ouverts à la concurrence se normalisent.

Ces évolutions pourraient être les suivantes :

1. Afin de limiter le contentieux et de favoriser le développement des usages et la concurrence par les mérites, le régulateur polynésien pourrait – à l'occasion des futurs exercices de détermination des tarifs (à commencer par les tarifs 2024-2025) - prendre différentes voies :

   - S'écarter davantage du tarif « théorique » issu du modèle pour établir des tarifs asymétriques, mais plus bas, afin de ne pas pénaliser de manière excessive les opérateurs présentant un solde déficitaire et de favoriser des offres d'abondance
   - Opter pour un modèle permettant des coûts plus bas (du type CILT, c'est à dire sans prise en compte des coûts fixes)
   - Sortir du modèle de coût et opter pour une approche explicite de réduction progressive des tarifs, en s'inspirant des tarifs pratiqués sur des marchés équivalents (benchmarking)

Il est renvoyé à l'avis de l'Autorité 2020-A-02 pour le détail de ces différents scénarios.

2. Le régulateur polynésien doit s'attacher en priorité à la question de la segmentation du marché en zones denses - où pourrait éventuellement s'exercer une concurrence par les infrastructures (sous réserve de sa rationalité économique et écologique) - et moins denses (zones de carence de l'initiative privée) - où ne devrait s'exercer qu'une concurrence par les services.

   Une fois ces zones déterminées, il devra en tirer les conséquences et s'arroger un rôle plus actif en matière de détermination des modalités de partage des infrastructures concernées ou de détermination des tarifs d'itinérance, a minima comme arbitre en capacité de trancher entre les opérateurs (comme cela est déjà permis par l'article D. 212-26 du CPT mais non mis en œuvre), voire en réglementant directement les tarifs.

3. Le régulateur polynésien, pour se donner les moyens d'un contrôle efficace et adapté, devrait mettre en œuvre un dispositif de transmission d'informations régulières et précises de la part des opérateurs sur les flux, les usages et leur position sur le marché et assurer la mise en œuvre effective d'un observatoire au sein de la DGEN pour assurer leur traitement et le cas échéant leur publication.