AUTORITÉ POLYNÉSIENNE DE LA CONCURRENCE

TE MANA TATA'URA'A MĀTETE I PŌRĪNETIA

AVIS N°2023-A-06 DU 15 DÉCEMBRE 2023

RELATIF À LA FIXATION DES TARIFS DE RÉFÉRENCE D'INTERCONNEXION DES TERMINAISONS D'APPELS MOBILES DES OPÉRATEURS DE TÉLÉPHONIE MOBILE ONATI, PMT ET VITI POUR 2024 ET 2025

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre du 28 novembre 2023, enregistrée le 05 décembre 2023, sous le numéro 23/0023 A, le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») pour avis en urgence sur les tarifs de référence d'interconnexion (ci-après « TRI ») des terminaisons d'appels mobiles (ci-après « TAM ») des opérateurs de téléphonie mobile Onati (marque Vini) Pacific Mobile Telecom (ci-après « PMT », marque Vodafone) et Viti (marque Ora), pour 2024 et 2025 ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général et les représentants de la Direction générale de l'économie numérique, entendus sur le fondement des dispositions de l'article LP. 630-5 du code de la concurrence lors de la séance du 15 Décembre 2023 ;

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

I. INTRODUCTION

1. Par courrier du 28 novembre 2023, enregistré les 05 décembre 2023, sous le numéro 23/0023 A, le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») pour avis en urgence sur les tarifs de référence d'interconnexion (ci-après « TRI ») des terminaisons d'appels mobiles (ci-après « TAM ») des opérateurs de téléphonie mobile Onati (marque Vini) Pacific Mobile Telecom (ci-après « PMT », marque Vodafone) et Viti (marque Ora), pour 2024 et 2025.

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* ».

3. Cet article prévoit en outre dans son V que l'Autorité doit se prononcer *« dans le délai d'un mois excepté, si à sa demande, l'autorité saisissante lui accorde un délai supérieur notamment, en raison de la complexité de la question soulevée ; ce délai est réduit à quinze jours en cas d'urgence* ». Au cas d'espèce, la date à laquelle l'Autorité polynésienne de la concurrence doit rendre son avis est donc fixée au 19 décembre 2023.

II. CONTEXTE

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

4. 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.

5. 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.

6. 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

[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).

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 »). Par la suite, l'Autorité a également rendu les 17 octobre 2022 et 17 mai 2023 deux avis sur la fixation des TRI respectifs des TAM « voix » et SMS à l'occasion desquels elle a pu apprécier le respect du principe de libre-concurrence dans la procédure d'élaboration des tarifs, ainsi que les conséquences concurrentielles des tarifs ainsi déterminés et les évolutions envisageables[2].

7. Dans le CPT aujourd'hui en vigueur, l'article LP. 212-22-1 prévoit qu'« *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. »*

8. 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.* »

9. 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 ».*

10. 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.

11. 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.

[2] Avis n° 2022-A-03 du 17 octobre 2022 et Avis n°2023-A-01 du 17 mai 2023 portant respectivement sur la fixation des tarifs de référence d'interconnexion des terminaisons d'appels mobiles « voix » et SMS des opérateurs de téléphonie mobile Onati, PMT et Viti.

12. Si les tarifs sont adoptés par le conseil des ministres, c'est chaque opérateur qui réalise son propre modèle de coûts, selon une méthodologie commune dite « CMILT complet *bottom up scorched node* »[3]. Le modèle proposé fait ensuite l'objet d'un audit, réalisé pour le compte de la DGEN par un consultant extérieur, 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 DES ARRETES TARIFAIRES VOIX ET SMS DU 9 DÉCEMBRE 2021

13. 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 »*.

14. Sur cette base, des arrêtés ont été pris le 9 décembre 2021 pour fixer les tarifs applicables à chacun des opérateurs[4].

15. La méthode comme les arrêtés tarifaires ont fait l'objet de recours contentieux devant le tribunal administratif de la Polynésie française (ci-après « TAPF »), dans des procédures distinctes.

1. LA REMISE EN CAUSE DE LA METHODE D'ELABORATION DES TARIFS ET LE JUGEMENT DU TAPF DU 29 MARS 2022

16. 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 »*. 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. Pourtant, dans l'arrêté initial détaillant la méthodologie de détermination des coûts des opérateurs afin de fixer les tarifs des TAM, cette dépense avait été exclue de l'assiette des coûts.

17. Saisi d'un recours en annulation de l'arrêté n° 504 CM relatif à la détermination des tarifs, le TAPF 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*

[3] 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.

[4] 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.

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.

18. Il ressort de la motivation du TAPF 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.

19. 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" »*[5].

2. LES NOUVEAUX TARIFS DES PRESTATIONS « VOIX »

a) L'abrogation des arrêtés tarifaires

20. La méthode ayant été partiellement invalidée, le Pays a dû en tirer les conséquences. Par suite, un 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 TRI pour les années 2022-2023 des opérateurs de téléphonie mobile Viti (Ora Mobile) et Pacific Mobile Telecom (PMT Vodafone). L'arrêté tarifaire d'Onati a pour sa part été maintenu. L'opérateur ne recourant pas au service d'itinérance, le tarif était en effet inchangé.

b) L'avis de l'Autorité n° 2022-A-03 du 17 octobre 2022

21. L'Autorité a été saisie le 21 septembre 2022 d'une demande d'avis sur les nouveaux tarifs d'interconnexion, déterminés de manière à tirer les conséquences du jugement du tribunal administratif, en intégrant les prestations d'itinérance aux coûts.

---

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

22. Son avis[6] a été rendu le 17 octobre 2022. Toutefois, il ne portait que sur les tarifs des prestations « voix » et non sur celles relatives aux prestations en matière de SMS. En effet, un recours était toujours pendant devant la juridiction administrative sur le tarif spécifique des SMS.

23. Dans cet avis, l'Autorité a considéré que la DGEN avait, 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 a cependant estimé que - pour l'avenir - certaines évolutions pourraient être envisagées, notamment les suivantes :

- 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 (*i.e.* appels ou envois de SMS illimités pour un prix forfaitaire) ;

- Opter pour un modèle permettant des coûts plus bas (du type CILT, c'est-à-dire sans prise en compte des coûts moyen du réseau) ;

- 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).

24. Elle a également rappelé que le régulateur polynésien devrait 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, elle a estimé que le régulateur devrait 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.

3. LES TARIFS DES SMS ET LE JUGEMENT DU TAPF DU 22 NOVEMBRE 2022

a) Le jugement du TAPF

25. Dans les arrêtés du 9 décembre 2021, à la différence de ce qui avait été retenu pour déterminer les tarifs des prestations « voix », le tarif des SMS n'a pas été fixé selon une stricte orientation vers les coûts, mais en reconduisant le tarif d'interconnexion précédemment en vigueur, s'élevant à 1 F par SMS, pour les trois opérateurs.

26. Ce montant a été contesté par PMT, au motif de sa décorrélation des coûts exposés, ainsi que de l'absence d'asymétrie entre opérateurs, qui favoriserait l'opérateur historique.

27. Validant ce raisonnement, par un jugement n° 2200067 du 22 novembre 2022, le TAPF a annulé les dispositions des trois arrêtés tarifaires fixant à un franc par SMS le tarif des TAM des trois opérateurs polynésiens.

---

[6] 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.

28. Il a en effet considéré que :

> *« La société requérante soutient que le tarif de référence d'interconnexion (TRI) pour la terminaison d'appel mobile (TAM) est décorrélé des coûts (…) Le TRI en litige maintient à 1 F CFP le SMS pour les années 2022 et 2023. La société requérante soutient que le coût de production d'un SMS est d'environ 0.03 F CFP alors que celui-ci est facturé entre 8 et 10 F CFP à l'utilisateur et à 1 F CFP entre opérateurs. Pour justifier le tarif retenu, la Polynésie française (…) ne produit toutefois aucun élément de nature à établir qu'aucune évolution notable n'avait été identifiée en 2021 et 2022, alors même qu'un nouvel opérateur était entré sur le marché. En outre, si la Polynésie française soutient qu'une orientation vers les coûts n'implique pas nécessairement que le TRI soit égal au coût opérateur, elle n'établit pas, en soutenant que cette tarification faisait l'objet d'un consensus entre opérateurs, ce qui est contredit par le présent recours, avoir déterminé le TRI en recherchant un juste équilibre entre, d'une part, la marge des opérateurs nécessaire à l'entretien, au renouvellement et à la rémunération du capital du coût des infrastructures et, d'autre part, le rapprochement du coût de production. Dans ces conditions, la société Pacific Mobile Télécom est fondée à soutenir que le président de la Polynésie française a méconnu les articles LP. 212-25-1 et A 212-22-12 du code des postes et des télécommunications en tant qu'il fixe le tarif de référence d'interconnexion pour la terminaison d'appel SMS à 1 F CFP le SMS pour les années 2022-2023. »*[7]

29. Le motif de l'annulation est donc différent de celui qui avait conduit à abroger la tarification des prestations voix. Il ne tient pas à l'absence de prise en compte des coûts d'itinérance dans les tarifs déterminés pour Viti et PMT, mais de l'absence d'orientation vers les coûts de ces tarifs. Pour cette raison, ce ne sont pas seulement les tarifs de ces deux opérateurs qui ont été annulés et doivent faire l'objet d'un nouvel arrêté tarifaire, mais également ceux d'Onati.

30. Par suite, le TAPF a annulé les articles 2 (fixant les tarifs des SMS) des trois arrêtés du 9 décembre 2021 (n° 2712 CM, 2713 CM et 2807 CM), conduisant le Pays à entrer dans un nouveau processus de détermination des tarifs des SMS.

b) L'Avis de l'Autorité du n°2023-A-01 du 17 mai 2023

31. L'Autorité a été saisie le 18 avril 2023 d'une demande d'avis sur les nouveaux tarifs d'interconnexion des TRI des SMS des opérateurs de téléphonie mobile Onati, PMT et Viti pour 2022 et 2023.

32. Son avis[8] a été rendu le 17 mai 2023. Cet avis portait spécifiquement sur les tarifs des prestations en matière de SMS afin de tirer les conséquences du jugement du 22 novembre 2022.

33. Dans cet avis, et afin de limiter le risque contentieux, l'Autorité a recommandé de permettre au régulateur des télécommunications d'exercer la plénitude de ses fonctions de contrôle et de surveillance, d'assurer le développement d'une concurrence selon les mérites et in fine de

[7] Tribunal administratif de la Polynésie française, jugement n° 2200067 du 22 novembre 2022.

[8] Avis n° 0023-A-03 du 17 mai 2023 sur la fixation des tarifs de référence d'interconnexion des terminaisons d'appels mobiles SMS des opérateurs de téléphonie mobile ONATI, PMT et VITI pour 2022 et 2023.

favoriser le développement des usages numériques à un moindre coût pour les consommateurs (particuliers et entreprises).

34. A cet égard, l'Autorité a recommandé que le Pays puisse :

- A court terme, s'agissant des tarifs SMS pour 2022-2023, fixer le tarif du SMS en conservant les coûts « théoriques » issus du modèle pour tous les opérateurs ;

- A moyen terme, s'agissant de la réglementation des tarifs en général, (i) opter pour un modèle de coût permettant d'obtenir des tarifs plus bas (sans prise en compte des coûts moyens du réseau) et (ii) mettre en place 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 pour assurer leur traitement ;

- Mettre en place une régulation indépendante des télécommunications qui serait confiée à une entité indépendante disposant de pouvoir de coercition, de ressources humaines et techniques à la mesure de la complexité de la tâche, et être soumise au contrôle du juge.

35. Elle a également rappelé que le régulateur polynésien devrait 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, elle a estimé que le régulateur devrait 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.

C. LA DEMANDE D'AVIS

36. La procédure d'élaboration des tarifs des terminaisons d'appel mobile comporte différentes étapes reprises ci-après :

37. *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 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

↓ ⟸ **AVIS APC**

Le tarif est présenté pour information au comité consultatif des télécommunications

↓

Le tarif est approuvé par le Conseil des ministres

38. À la suite du jugement et de l'abrogation des arrêtés tarifaires, la DGEN a procédé à la détermination de nouveaux tarifs selon cette procédure.

39. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette procédure relative à la détermination des TRI de la terminaison d'appel voix et SMS des opérateurs de téléphonie mobile (*i.e.* Onati, PMT et Viti), des travaux ont donc été lancés afin de déterminer les nouveaux tarifs pour la période 2024-2025. A cet égard, la DGEN a élaboré un guide méthodologique détaillant l'ensemble des éléments techniques nécessaires à la mise en œuvre de ce modèle réglementaire. Ce guide a été communiqué le 30 mai 2023 à l'ensemble des opérateurs concernés.

40. Ce guide avait été mis à jour (déjà pour l'exercice 2022-2023), à la suite du jugement du TAPF du 29 mars 2022, afin de prendre en compte les coûts liés aux prestations d'itinérance.

41. Les nouveaux tarifs proposés par la saisine sont les suivants :

- Pour la terminaison d'appel « voix » :

CFP par minute	**2024**	**2025**
ONATI VINI	0,49	0,46
PMT - VODAFONE	2,38	2,12
VITI – ORA MOBILE	16,13	10,18

- Pour la terminaison d'appel SMS :

CFP par SMS	**2024**	**2025**
ONATI VINI	0,00013	0,00013
PMT - VODAFONE	0,02590	0,02943
VITI – ORA MOBILE	0,3204	0,19015

42. Avant de présenter ces tarifs aux trois opérateurs, dans le cadre d'un 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, en urgence, l'avis de l'Autorité sur ces tarifs. Le présent avis porte donc à la fois sur la tarification des terminaisons d'appels mobiles « voix » et SMS.

III. ANALYSE CONCURRENTIELLE

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

43. Sur un plan concurrentiel, aucun autre service n'est substituable aux prestations de terminaison d'appel sur les réseaux mobiles[9]. Chaque opérateur est ainsi en position de monopole sur le

[9] 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.

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 métropolitaine (ci-après « ADLC ») ont ainsi considéré que les prestations de terminaison d'appel présentaient les caractères d'une facilité essentielle[10].

44. 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 une évolution 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 les seules prestations de détail, ce qui a un intérêt pour les consommateurs et la concurrence, puisqu'elle simplifie la comparaison des offres.

45. 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* (entre opérateurs) ; soutien à l'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 de coût « CMILT + » permettait certes 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.

46. 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 qui lui ont été soumises par la DGEN respectivement pour les TRI des terminaisons d'appels mobiles « voix » et d'autre part les TRI des terminaisons d'appels mobiles « SMS », il lui appartient en revanche d'apprécier le respect de 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) et ce, à la lumière des objectifs ci-dessus rappelés.

47. Comme cela a été exposé, les TRI entre opérateurs pour la voix et les SMS ont été annulés pour des raisons différentes.

48. Les tarifs des TAM « voix » ont été annulés car les charges liées au coût des prestations d'itinérance avaient été omises des modèles, conduisant à une sous-évaluation du tarif que PMT et Viti étaient en mesure de facturer aux autres opérateurs. En revanche, s'agissant des SMS, l'annulation a été fondée sur l'absence d'orientation vers les coûts de ces tarifs et l'application uniforme d'un tarif fixé à un franc par SMS.

49. Pour ces raisons, la procédure d'élaboration ainsi que les conséquences concurrentielles des tarifs ainsi déterminés seront analysées de manière distincte en ce qui concerne d'une part, les TRI des terminaisons d'appels mobiles « voix » et d'autre part, les TRI des terminaisons d'appels mobiles « SMS ».

[10] Voir par exemple l'avis n° 05-A-10 du 11 mai 2005, § 26.

B. SUR LA METHODE SUIVIE POUR LA DETERMINATION DES TARIFS 2024-2025

1. LES TARIFS DE REFERENCE D'INTERCONNEXION DES TERMINAISONS D'APPELS MOBILES « VOIX »

50. Seront successivement examinés dans la présente partie : le principe et les modalités de l'intégration des prestations d'itinérance à l'assiette des coûts d'une part (a) et la question des prévisions de trafic d'autre part (b).

a) L'intégration des prestations d'itinérance locale aux coûts

i. Le principe

51. 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).*

52. Ainsi que l'avait recommandé l'Autorité dans son avis n° 2020-A-02 puis dans son avis n° 2022-A-03, 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[11].

53. 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.

ii. Les modalités

54. 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

[11] 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, § 34.

couverture du réseau, avec un prix annuel d'accès au réseau. Désormais, ils ne sont plus exclus par nature de l'assiette des coûts.

55. Il en résulte un tarif plus élevé pour les deux opérateurs, mais plus conforme au coût de revient effectif supporté par ceux-ci[12].

56. 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.

57. 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.

58. Le principe comme la méthode d'inclusion des frais d'itinérance aux modèles de détermination des coûts déjà effectifs lors des précédents travaux pour la période 2022-2023 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.

b) La question des prévisions de trafic et des parts de marché des opérateurs

i. L'enjeu des prévisions de trafic

59. 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 »*.

60. 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.) »*.

61. 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.

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

[12] *Ibid*, §37.

62. 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.

63. 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 2024 et 2025 et à la DGEN de valider ou corriger ces estimations.

64. Toutefois, il ressort de la saisine que si les différents opérateurs ont bien transmis des prévisions de trafic pour les années 2024 et 2025, certaines incohérences majeures ont été relevées par la DGEN et ce, en particulier, s'agissant de l'un des trois opérateurs.

65. Par conséquent, un exercice de projection du trafic a été réalisé par la DGEN en se basant sur les données réelles historiques ainsi que sur l'évolution globale du marché depuis ces 3 dernières années. De plus, un gain de part marché a été intégrée pour l'opérateur Viti ainsi que des parts de marchés constantes entre PMT et Onati. Cette projection du trafic suit la tendance de l'exercice précédent et permet ainsi de modéliser un gain de parts de marché du fait de l'acquisition de nouveaux clients.

66. Il appartient ici à l'Autorité de déterminer si les correctifs apportés par la DGEN en ayant recours à un exercice de projection n'est pas de nature à remettre en cause l'équité de traitement entre les opérateurs et par suite la concurrence.

ii. Des incohérences majeures constatées s'agissant des prévisions des opérateurs

67. Dès l'élaboration initiale des tarifs, au cours de l'année 2021, des difficultés étaient apparues s'agissant des prévisions des opérateurs. D'après les éléments communiqués à l'époque, 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 »*.

68. Un constat similaire a été dressé par la DGEN pour l'exercice 2024-2025, en particulier pour l'un des trois acteurs.

69. Ces incohérences soulignent la difficulté de l'exercice de projections. Comme déjà rappelé dans l'Avis n° 2022-A-03, l'ouverture du marché polynésien reste relativement récente, et le marché est encore loin d'être stabilisé :

- 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 Viti, l'Autorité a pu écrire que *:* « *Les pratiques supposées ont donc un impact sur l'animation concurrentielle du secteur, en ayant pour effet de priver un acteur en*

concurrence de tout accès à un segment significatif du 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. »[13] ;

- Des changements de stratégies 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.

70. Pour cette raison, les prévisions de trafic sur les années à venir sont extrêmement délicates et seraient inévitablement sujettes à caution. A cet égard, parmi les incohérences relevées lors du présent exercice, la DGEN a notamment relevé que les prévisions de trafic intégraient - pour l'un des trois acteurs - une hypothèse de décroissance sur les années 2023 à 2025 que les dernières données de trafic disponibles à fin août ne permettaient pas de corroborer. Ce constat affecterait également les perspectives d'évolutions des parts de marchés de deux des trois opérateurs présents sur le marché.

71. Néanmoins, pour pallier ces incohérences, la DGEN propose que la TAM de l'opérateur concerné par ces incohérences soit ajustée notamment au regard des projections de trafic ainsi qu'à la valorisation des actifs du réseau.

72. La DGEN a réalisé un exercice de projection du trafic sur la base des dernières données disponibles (à fin août 2023) pour chaque opérateur. Sur la base de ces données qui proviennent directement des logiciels de gestion des différents opérateurs, la DGEN a évalué le trafic global à fin décembre 2023 proratisé sur 12 mois.

73. A ce trafic global, la DGEN a appliqué une croissance de marché égale à la moyenne des 3 dernières années pour 2024 (8 %) et égale à 50 % de la croissance des 3 dernières années pour 2025 (4 %). Ce choix d'appliquer une croissance moins importante en 2025 est notamment justifié par une stabilisation anticipée du marché, notamment du fait de l'utilisation accrue de la data avec l'arrivée envisagée de la 5G à cet horizon.

74. Cette méthode est cohérente et permet de retenir comme base de trafic, pour définir les tarifs 2024-2025, ceux de la dernière année connue, soit 2023.

75. Enfin, le risque associé de ne pas tenir compte des évolutions des parts de marché depuis cette date a été anticipé par la DGEN, un gain de part marché ayant été intégré pour l'opérateur Viti (dans la même tendance que pour l'exercice précédent) ainsi que des parts de marchés constantes entre PMT et Onati.

76. L'objectif de ces ajustements est également de préserver Viti de TAM surestimés afin de garder une situation de concurrence saine.

77. Il convient également de rappeler que le texte prévoit explicitement que le régulateur a une marge d'appréciation pour s'écarter des tarifs dits théoriques afin de promouvoir notamment

[13] APC, décision n° 2023-PAC-01 du 31 mars 2023 relative à une demande de mesures conservatoires présentées par la société Viti pour des pratiques mises en œuvre dans le secteur des télécommunications, en matière de prestations d'itinérance dans les archipels éloignés.

« une concurrence effective et loyale au bénéfice des utilisateurs » (article A.212-22-15 du CPT).

78. Ce choix a également le mérite d'apporter davantage de cohérence entre les opérateurs en respectant le principe de proportionnalité des évolutions entre les opérateurs, mis en avant notamment par l'Arcep pour la métropole[14]. Il limite ainsi les distorsions qui seraient apparues en prenant une base différente selon les opérateurs.

79. En outre, l'effet sur le tarif unitaire est 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.

80. En définitive, bien que par nature approximatif puisque « théorique », 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 2024 et 2025.

⇨ **Il ressort de l'ensemble de ces éléments que la DGEN a, pour la détermination de sa proposition tarifaire pour les tarifs 2024-2025, fait une appréciation des tarifs des opérateurs conforme aux principes d'une concurrence loyale et effective.**

2. LES TARIFS DE REFERENCE D'INTERCONNEXION DES TERMINAISONS D'APPELS MOBILES « SMS »

81. Pour rappel, s'agissant des SMS, le fondement de l'annulation prononcé par le jugement du TAPF des arrêtés du 9 décembre 2021 reposait sur l'absence d'orientation vers les coûts de ces tarifs et l'application uniforme d'un tarif fixé à un franc par SMS.

82. Dans son avis n° 2023-A-01, l'Autorité a d'ailleurs eu l'occasion de rappeler que le tarif fixé à 1 franc est apparu doublement problématique car :

- il est significativement supérieur aux coûts exposés pour acheminer un SMS en provenance d'un opérateur tiers, et ce pour chacun des trois opérateurs ;

- il est identique pour les trois opérateurs, alors que leurs coûts sont distincts, ce qui ne permet pas aux tarifs réglementés de jouer leur rôle de rééquilibrage entre opérateurs naissants et matures.

83. Ainsi, à la suite de la décision du TAPF, la même méthodologie que celle utilisée pour déterminer les tarifs « voix » et décrite plus haut (voir les § 50 et s.), a été retenue pour déterminer les TRI des TAM pour les SMS pour les années 2024 et 2025.

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

84. Les tarifs suivants ont été proposés et soumis à la demande d'avis :

En francs par SMS	Tarifs proposés et soumis à la demande d'avis	
	2024	2025
Onati	0,00013	0,00013
PMT	0,02590	0,02943
Viti	0,3204	0,19015

85. Il apparait à l'Autorité que les coûts ainsi déterminés sont de nature à répondre aux objections du tribunal administratif et à permettre le rétablissement d'une concurrence libre et non faussée entre opérateurs.

86. En effet, ils permettent de ramener les tarifs à un niveau conforme aux coûts exposés par les opérateurs, en tenant compte de leurs situations différentes sur le marché.

a) Des tarifs reflétant les coûts exposés par les opérateurs

i. Les enjeux de l'asymétrie et de l'évolution à la baisse des tarifs

87. Dans son avis n° 2020-A-02, puis à nouveau dans son avis n° 2022-A-03, l'Autorité avait formulé certaines propositions sur la trajectoire d'évolution des tarifs.

88. En effet, les tarifs des TAM ont un effet direct sur les usages. Plus ils sont élevés, plus les forfaits seront coûteux et moins les forfaits proposés par les opérateurs seront « abondants ». Or, la méthode adoptée début 2021, puis le premier exercice de détermination uniformisée des tarifs des TAM, lui apparaissaient encore inachevés pour les raisons suivantes :

- l'élaboration du modèle est lourde, complexe et coûteuse du fait du recours à des consultants extérieurs ;

- le modèle retenu, dit CMILT +, retient une assiette de coûts très large, proche d'un modèle à coût complet, et conduit à des tarifs des TAM très élevés, qui ne sont admissibles qu'à condition de permettre une asymétrie tarifaire entre les opérateurs ;

- des alternatives (modèle CILT sans prise en compte des coûts moyens des investissements ; benchmark) permettraient à moindre coût de réduire les tarifs.

89. Par suite, l'Autorité avait recommandé au gouvernement d'effectuer un bilan et d'engager une réflexion sur une évolution du modèle, afin d'initier une trajectoire à la baisse des tarifs. Cette question de l'évolution future du modèle se pose avec d'autant plus d'acuité 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.

90. En effet, quand le marché se développe, les tarifs ont d'abord vocation à baisser du fait du modèle, au fur et à mesure du développement de l'activité (économies d'échelles) et de l'amortissement des biens des 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. Sur un marché mature avec des parts de marché relativement homogènes, on peut même envisager de fixer un tarif des terminaisons d'appel mobile nul[15], 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.

91. Une telle hypothèse est prévue par le CPT[16], qui permet au régulateur de s'abstraire des tarifs dits « théoriques », c'est à dire fixés par le modèle selon les coûts exposés, pour tenir compte de la maturité du marché et des conditions de la concurrence[17].

92. Cette réduction progressive des tarifs doit permettre une réduction des charges des opérateurs et des tarifs. Elle doit néanmoins s'articuler avec d'autres objectifs, tels que la juste rémunération des opérateurs et l'encouragement à l'investissement en matière de modernisation (4G par exemple) et de couverture (archipels éloignés).

93. Dans son avis n° 2020-A-02, l'Autorité avait ainsi proposé – après la phase d'asymétrie temporaire des tarifs entre opérateurs – de déterminer une réduction progressive des tarifs (*glide path*) rendue publique afin d'offrir plus de visibilité aux opérateurs. Elle considérait qu'à terme, la révision bisannuelle du modèle technico-économique pourrait être remplacée par une cristallisation des tarifs à un niveau faible voire nul.

94. Le processus proposé était donc progressif :

- dans un premier temps, choix d'un modèle permettant de déterminer des coûts moins élevés (de type CILT), mais toujours asymétriques ;

- dans un second temps, sur un marché mature, mise en place d'un tarif symétrique mais très bas.

ii. Le projet tarifaire proposé

95. Le projet propose de conserver, pour les opérateurs, le tarif issu du modèle orienté vers les coûts de chacun des opérateurs selon leur propre évaluation.

96. Les tarifs, largement inférieurs à celui appliqué pour la période 2020-2021, sont néanmoins (pour deux des trois opérateurs du marché) supérieurs à ceux appliqués à la période 2022-2023.

---

[15] 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.

[16] CPT, article LP. 212-25-1 : *« 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****. »*

[17] Pour mémoire, le Conseil d'État a par exemple 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).

97. Les tarifs soumis au Conseil des ministres seraient ainsi les suivants (dernière colonne) :

En francs par SMS	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**Tarifs proposés et soumis à la demande d'avis**	
					2024	**2025**
Onati	1,00	1,00	0,0005	0,0003	**0,00013**	**0,00013**
PMT	1,00	1,00	0,0005	0,0003	**0,02590**	**0,02943**
Viti	1,00	1,00	0,0270	0,0271	**0,3204**	**0,19015**

98. Cette proposition repose sur plusieurs justifications :

(i) l'accroissement du nombre de SMS, qui conduit les tarifs unitaires à des montants proches de 0 ;

La DGEN a fait le constat que le marché de détail en Polynésie Française a connu une dynamique sans précédent au cours de l'année 2022, l'essor d'offres SMS illimités all-net ayant entraîné une croissance exponentielle des usages. Ainsi, les volumes SMS sortants ont été multipliés par 3 entre 2019 et 2022, avec une croissance de 60 % entre 2021 et 2022. Il est attendu que cette croissance reste élevée mais ralentisse entre 2023 et 2025 notamment en raison de l'essor de la data.

(ii) une symétrie de plus en plus grande des flux entre Onati et PMT ;

99. En définitive, le Pays a choisi de retenir pour les trois opérateurs des tarifs issus du modèle de coût. A noter, la situation spécifique du dernier opérateur à être entré sur le marché, Viti, qui est beaucoup moins développé que ses concurrents (part de marché estimée à environ 1 %) et est exposé à des coûts unitaires encore importants.

100. Force est de constater que le recours au modèle de coûts maintient une asymétrie tarifaire de cet acteur par rapport aux deux autres.

b) Des conséquences financières différentes selon les acteurs

101. L'Autorité ne peut que saluer le choix pragmatique de tendre vers des tarifs plus bas des TAM que pour la période 2020-2021, même s'ils apparaissent en partie supérieurs à la période 2022-2023. Cette baisse est en effet de nature à accroître les usages pour les consommateurs en suivant une orientation vers les coûts des opérateurs.

102. A cet égard, il convient de relever que les tarifs retenus sont ceux proposés par les opérateurs en application de la méthodologie de calcul qui leur est imposée. Les tarifs applicables aux TAM « SMS » correspondent aux coûts théoriques proposés par les opérateurs sans qu'il ait été nécessaire pour la DGEN de procéder à quelconque réajustement.

103. Néanmoins, force est de constater que les conséquences financières des tarifs sont très différents selon les opérateurs concernés.

104. On peut synthétiser les effets des tarifs proposés sur les différents opérateurs comme suit :

- Onati : Solde déficitaire (tarifs très inférieurs à ses concurrents) ;
- PMT : Solde excédentaire (tarifs supérieurs à Onati) ;
- Viti : Solde excédentaire (tarifs très supérieurs mais flux modérés).

En Millions de francs		**Solde 2024**	**Solde 2025**	**Solde total**
Onati	Tarif Gvt correspondants aux coûts réels	[…]	[…]	[…]
PMT	Tarif Gvt correspondants aux coûts réels	[…]	[…]	[…]
Viti	Tarif Gvt correspondants aux coûts réels	[…]	[…]	[…]

107. Pour rappel, l'objectif de la régulation des TAM ne doit pas être d'obtenir des soldes équilibrés entre les opérateurs. Si c'était le cas en effet, un tarif nul aurait pu être mis en place dès la première année. Mais l'opérateur ayant des coûts significativement plus élevés que ses concurrents (nouvel entrant) se trouverait exposé à des charges significatives qu'il ne serait pas en mesure de facturer aux autres opérateurs, conduisant à réduire sa capacité à se développer. Une telle solution ne vaut donc que dans le cas d'un marché relativement équilibré.

108. Or, le marché polynésien est encore déséquilibré, même entre deux les principaux opérateurs. Il apparait ainsi qu'en réalité, PMT et Onati ne sont pas dans des situations comparables. En particulier, même si le coût de revient de l'acheminement des SMS est très bas pour les deux opérateurs (0,02590 F en 2024 et 0,02943 F en 2025 par SMS pour PMT, et 0,00013 F pour 2024 et 2025 pour Onati), il demeure néanmoins extrêmement différent. Ainsi, le coût de revient pour PMT est entre 200 fois (en 2024) et 226 fois (en 2025) plus élevé que celui de Onati.

109. Dans la mesure où plus de 200 millions de SMS sont échangés chaque année entre les opérateurs, principalement PMT et Onati, si l'on fait l'hypothèse que les SMS entrants sont répartis en deux parts égales, retenir un tarif orienté vers les coûts comme c'est le cas en l'espèce ne priverait Onati d'aucune recette significative, et permettrait également à PMT de contribuer à la couverture de ses coûts par des recettes non négligeables.

110. Cette méthodologie orientée vers les coûts permet en outre de tenir compte des parts de marché respectives des deux principaux opérateurs que sont Onati et PMT et des coûts respectifs supportés par ces deux opérateurs qui demeurent sensiblement éloignés. Les parts de marché de Onati restent bien supérieures à celles de PMT (Onati dispose de parts de marché comprises entre 55 et 60 %, PMT de parts de marché comprises entre 40 et 45 %)[18] et les coûts sont certes

[18] Décision n° 2023-PAC-01, § 70.

faibles mais demeurent très éloignés entre les deux opérateurs. S'agissant de Viti, qui poursuit son développement sur le marché polynésien, l'adoption de TRI pour les TAM « SMS » basés sur ses coûts réels permettra d'accélérer ses investissements dans le réseau et sa croissance sur le marché.

111. La question du choix d'un modèle de coût plus adapté, notamment fondé sur des coûts variables uniquement (CILT) reste entière et permettrait à la fois une réduction des flux financiers et le maintien d'une asymétrie temporaire.

112. L'Autorité relève également que le modèle en vigueur, certes orienté vers les coûts, conduit à des tarifs relativement élevés pour les TAM. L'intervention de consultants extérieurs ne semble pas permettre une analyse suffisamment fine des éléments comptables communiqués par les opérateurs pour leurs coûts réels respectifs rendant ainsi (i) la mission de régulation de la DGEN plus difficile et (ii) le risque d'avoir des TAM injustement élevés réel.

C. SUR LES EVOLUTIONS ENVISAGEABLES

1. LES EVOLUTIONS ENVISAGEABLES DANS LA METHODE DE DETERMINATION DES TARIFS DES TERMINAISONS D'APPELS MOBILES « VOIX »

113. 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.

114. A cet égard, dans ses précédents avis n° 2022-A-03 et n° 2023-A-01, l'Autorité a eu l'occasion d'insister sur le fait que :

- l'élaboration du modèle retenu est lourde et complexe et nécessite le recours à des consultants extérieurs coûteux ;

- 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.

115. Pour cette raison, il apparait que ce nouvel exercice est l'occasion de rappeler le bilan dont il a été fait état par l'Autorité respectivement dans ses avis de 2022 et 2023 (a) afin que les réflexions engagées sur certaines évolutions du modèle se poursuivent, notamment s'agissant de la prévisibilité des évolutions de tarifs à la baisse (b), de la question de la concurrence par les infrastructures dans les zones peu denses du territoire (c) et de la question prioritaire de la transmission et l'exploitation des informations sur les opérateurs (d).

a) Le principe de gradation et de flexibilité des mesures de régulation économique

116. Si la fixation de tarifs réglementés pour l'accès à certaines prestations téléphoniques se justifie face à certaines défaillances de marché (par exemple pour les prestations exercées en

monopole), elle doit demeurer flexible. Pour limiter les distorsions de marché, il convient d'utiliser en premier lieu les instruments les moins intrusifs, et de n'utiliser qu'en dernier recours des mesures telles que la fixation de tarifs, lorsque les autres instruments ne peuvent garantir une concurrence effective (principe d'efficience ou d'économie de la ressource).

117. A titre d'exemple, cette gradation des mesures est appliquée par l'ACCC (Australian Competition and Consumer Commission) en Australie et la Commerce Commission en Nouvelle-Zélande. Ces deux autorités qui sont compétentes à la fois en matière de concurrence et de régulation ont chacune à leur disposition différents régimes de régulation avec une gradation du moins au plus intrusif[19]. D'après l'expérience de ces deux 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.

118. 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.

Recommandations :

1. **Dans le cadre de la régulation du secteur des télécommunications polynésien, le régulateur polynésien doit procéder à un examen régulier (au moins sur une base annuelle) de la pertinence des outils utilisés, ainsi que leur possible assouplissement dans le temps, pour tenir compte des marchés récemment ouverts à la concurrence.**

2. **Pour permettre de rester le plus proche possible des coûts réels, il est recommandé que la fixation des TRI TAM « Voix » et SMS soit revue de manière annuelle plutôt que une fois tous les deux ans. Cela suppose toutefois en postulat que la DGEN dispose des moyens humains nécessaires pour mener correctement cette mission.**

b) Un modèle évolutif qui doit permettre la réduction progressive des tarifs

119. Dans le secteur des télécommunications, les évolutions sont rapides et permanentes et nécessitent des adaptations régulières du cadre réglementaire et des actions du régulateur.

i. Le modèle actuel conduit à des tarifs asymétriques mais élevés

120. 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, intégrant les

[19] Voir en ce sens l'avis n° 2022-A-03 du 17 octobre 2022 aux paragraphes 70 et suivants.

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.

121. 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 » (2023)

en F CFP / minute	Tarifs des TAM "voix" 2023
Polynésie (moyenne)	7,19
France	0,40
Antilles-Guyane	0,40
Réunion-Mayotte	0,40

Sources : Lexpol, ARCEP

122. 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 %[20]. 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.

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

- D'une part, du fait même des paramètres du modèle, 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 élevées ;

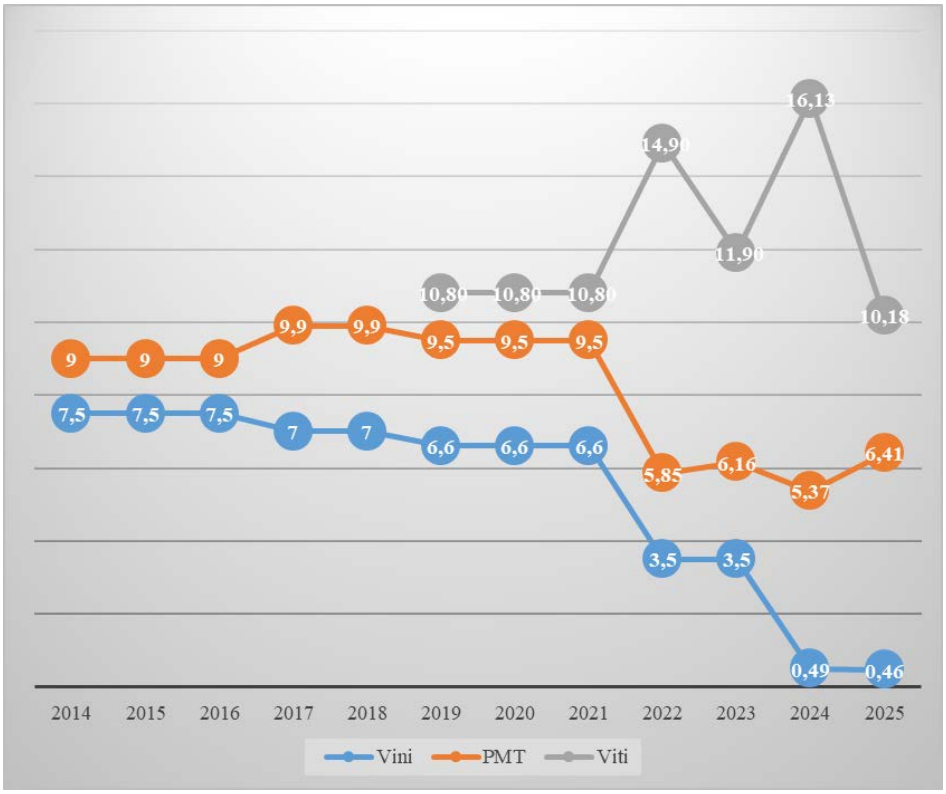
[20] A offres identiques, ce solde devrait être proche de l'équilibre, les clients recevant en moyenne autant d'appels qu'ils en passent. Ce déséquilibre, constaté pour les deux opérateurs, tient peut-être à l'architecture des offres (avec de plus petits forfaits ou davantage de forfaits prépayés chez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

124. 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.

125. 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



126. Ainsi, comme en 2022, 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. Cela dit, ce modèle ne favorise pas une baisse des tarifs (des modèles de type CILT entraineraient par exemple une diminution des tarifs bien plus importante tout en permettant également une asymétrie tarifaire). La question de son évolution future se pose, sachant que l'asymétrie est temporaire et se réduit au fur et à mesure que les nouveaux entrants s'implantent et amortissent leurs investissements initiaux.

ii. Le caractère évolutif de tarifs a été repris dans les textes

127. Dans son avis n° 2020-A-02, l'Autorité avait fait des propositions à la fois sur le caractère évolutif (réduction progressive) des tarifs dans le temps et l'asymétrie temporaire entre

opérateurs en fonction de la maturité du marché polynésien, afin de garantir leur adéquation aux conditions de la concurrence sur ce marché. Ces suggestions ont été partiellement reprises dans la loi du Pays, puisque le CPT (article LP. 212-25-1) reprend le caractère évolutif du modèle en fonction de considérations de concurrence, mais sans plus de détails sur ses modalités d'évolution.

128. Compte tenu des difficultés rencontrées par la DGEN dans l'élaboration des tarifs, il apparait 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

129. Comme la souligné l'Autorité dans son avis n° 2022-A-03 du 17 octobre 2022, lorsque le marché se développe, l'asymétrie se réduit et s'accompagne généralement d'une diminution progressive mais forte des tarifs. Cette réduction s'explique en premier lieu, par le développement de l'activité (économies d'échelles) et l'amortissement des immobilisations, puis, elle 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 se rapprocher de zéro.

130. 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[21]. 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.

131. 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 »*[22]. 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

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

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

seuls mérites des opérateurs (en termes de couverture du réseau, de qualité de service et d'offre tarifaire).

132. 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 de 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.

Recommandations :

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 :

3. **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.**

4. **Opter pour un modèle permettant des coûts plus bas (du type CILT, c'est à dire sans prise en compte des coûts fixes).**

5. **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).**

d) La question de la concurrence par les infrastructures dans les zones peu denses du territoire polynésien

i. Un chantier prioritaire

133. La couverture téléphonique de l'ensemble des îles polynésiennes, dont certaines sont à la fois éloignées et peu peuplées constitue un réel défi. Dans plusieurs avis[23], l'Autorité a déjà considéré qu'il était sans doute illusoire que plusieurs opérateurs mobiles soient en mesure de parvenir à l'équilibre économique en déployant leur propre réseau sur l'ensemble du territoire, sauf à pratiquer des tarifs très élevés, au détriment des usages. Le déploiement d'un réseau de téléphonie ne se justifie pas lorsqu'il se situe dans des zones où la population est peu élevée et éparse, tant pour des raisons de coûts de l'investissement que pour la préservation de l'environnement.

134. Afin de répondre à cette problématique, il conviendrait de déterminer une zone « dense », où les trois opérateurs seraient présents physiquement et pourraient se livrer une concurrence par

[23] Voir en ce sens les trois avis de l'Autorité : Avis n° 2022-A-03 du 17 décembre 2022, avis n° 2023-A-01 du 17 mai 2023 et l'avis n° 2023-A-02 du 24 juillet 2023.

les infrastructures (par exemple sur la qualité de la couverture du territoire, des liaisons, etc.) et 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 s'opérerait uniquement une concurrence par les services entre les différents opérateurs. En effet, en dehors de Tahiti, et éventuellement Moorea et Bora Bora, il est très peu probable que dans les autres îles 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).

135. À ce jour, 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 » n'a été définie, malgré leur existence. À ce titre, même l'opérateur historique, alors qu'il a la capacité de compenser une partie de ses coûts de déploiement par l'intermédiaire des prestations d'itinérance, a obtenu une subvention 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). 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.

ii. L'avis n°2023-A-02 du 24 juillet 2023 sur la détermination des conditions de déploiement et de financement des réseaux de télécommunications dans les îles peu denses de la Polynésie française

136. La DGEN a néanmoins pris en compte les recommandations de l'Autorité sur la nécessité de lancer des travaux de réflexion sur la concurrence par les infrastructures dans les zones peu denses du territoire polynésien. L'Autorité a ainsi été saisie en juin 2023 pour avis sur la détermination des conditions de déploiement et de financement des réseaux de télécommunications dans les îles peu denses de la Polynésie française et sur la méthodologie de segmentation entre les zones denses et peu denses.

137. Par avis n°2023-A-02 du 24 juillet 2023, l'Autorité a ainsi recommandé s'agissant de l'approche retenue pour la détermination des zones denses et peu denses :

1- D'effectuer des simulations de rentabilité en distinguant – en fonction des parts de marché des opérateurs – trois zones :

- Des zones peu denses nécessitant un soutien public : il s'agit des zones où aucun opérateur n'est rentable sans augmentation conséquente des tarifs (les îles les moins peuplées pour la téléphonie ; l'ensemble du territoire pour les réseaux d'internet fixe). Un opérateur unique serait alors désigné pour déployer et exploiter le réseau local, sous la forme d'une délégation de service public. Les tarifs d'itinérance pourraient être fixés par le Pays ;

- Des zones peu denses, rentables pour un ou deux opérateurs, mais pas les trois, et nécessitant la mise en commun d'infrastructures :

    - Avec un seul opérateur, l'itinérance demeurerait unilatérale, nécessitant un contrôle strict voire une fixation des tarifs par le Pays ;

- Avec deux opérateurs (par exemple Raiatea), le principe d'une négociation commerciale de l'itinérance pourrait être maintenu, mais avec une vigilance accrue de l'Autorité à l'égard des comportements des opérateurs fournissant l'itinérance et une capacité d'arbitrage *ex ante* sur les tarifs et conditions d'itinérance par le Pays ;

- Des zones concurrentielles, avec trois opérateurs (par exemple Tahiti) : les prestations d'itinérance résiduelles éventuelles seraient librement négociées, avec une simple information du régulateur et sous le contrôle ex post de l'Autorité au regard des règles de concurrence.

2- Cette délimitation pourrait s'accompagner de certaines mesures de régulation, notamment :

- Un contrôle des tarifs d'itinérance gradué selon les zones :

  - des tarifs fixés par arrêté pour les zones (i) et les zones (ii) avec un seul opérateur ;

  - des tarifs contrôlés avec une possibilité d'arbitrage par le gouvernement dans les zones (ii) avec deux opérateurs ;

  - des tarifs libres mais avec une obligation d'information ou une capacité de médiation du régulateur dans les zones à trois opérateurs.

- Des clauses de revoyure, avec une révision de la cartographie, seraient possibles à échéance régulière (2 ans), notamment dans l'objectif de calibrer les obligations de déploiement des opérateurs, en fonction de l'évolution de leurs parts de marché ou des évolutions technologiques (ex 5G…) ;

- Enfin, pour stimuler la concurrence par les services, le gouvernement pourrait envisager la mise en œuvre d'opérateurs virtuels (MVNO) plutôt que de contraindre tous les opérateurs à un déploiement physique, y compris le cas échéant à Tahiti et Moorea, lorsque les capacités sont suffisantes (avantage environnemental et économique).

3- Le gouvernement devra également s'atteler à déterminer des modalités de financement des zones peu denses permettant de pérenniser un accès à prix raisonnable sur l'ensemble du territoire.

L'objectif est d'assurer la transparence des coûts de couverture, afin de mettre fin à l'opacité du dispositif de péréquation interne et de permettre de mettre les opérateurs de détail sur un pied d'égalité.

Différentes modalités sont envisageables :

- Recourir à un financement purement public du réseau, qui serait ensuite loué aux opérateurs ;

- Privilégier des aides publiques compensatoires du déficit structurel, afin de garantir des tarifs équitables et raisonnables à tous les opérateurs de détail ;

- Mettre en œuvre un mécanisme administré de péréquation entre la zone dense et les zones peu denses (par exemple sous la forme d'une taxe sur les forfaits des habitants de Tahiti, comme cela se fait en matière de distribution d'électricité) ;

- Recourir à un mécanisme d'appels d'offres de couverture dans les secteurs non encore couverts par un réseau à haut débit (concurrence pour le marché) ;

- Il pourrait également conduire une réflexion sur les possibilités offertes par les liaisons à haut débit par satellites, et leur ouverture aux opérateurs alternatifs, y compris dans les îles où un réseau 4G est disponible.

4- Au-delà de la stricte question de la délimitation des zones, l'efficacité de la réforme implique nécessairement une modification réglementaire portant sur les points suivants :

- La séparation des activités de réseau et de détail d'Onati, qui ne soit pas seulement comptable et financière, mais au moins fonctionnelle, voire qui aboutisse à la création de deux entités totalement distinctes et autonomes (à l'image de RFF et la SCNF en matière de transport ferroviaire par exemple) ;

- La mise en œuvre d'une régulation indépendante des télécommunications et un renforcement des moyens du régulateur, le cas échéant au sein d'une autorité administrative indépendante unique compétente en matière de concurrence et de régulation des industries de réseaux.

138. Fort de cet avis, une évolution du cadre réglementaire ou à tout le moins de la méthodologie envisagée (notamment des cahiers des charges des opérateurs et leur déploiement effectif) devrait intervenir à court terme.

Recommandation :

6. Etant entendu que le gouvernement a fait part de son souhait de maintenir des prix équivalents entre les différentes parties du territoire, l'approche retenue pour la détermination des zones denses et peu denses pourrait être la suivante :

(i). Effectuer des simulations de rentabilité en distinguant – en fonction des parts de marché des opérateurs – trois zones :

- Des zones peu denses nécessitant un soutien public : il s'agit des zones où aucun opérateur n'est rentable sans augmentation conséquente des tarifs (les îles les moins peuplées pour la téléphonie ; l'ensemble du territoire pour les réseaux d'internet fixe). Un opérateur unique serait alors désigné pour déployer et exploiter le réseau local, sous la forme d'une délégation de service public. Les tarifs d'itinérance pourraient être fixés par le Pays ;
- Des zones peu denses, rentables pour un ou deux opérateurs, mais pas les trois, et nécessitant la mise en commun d'infrastructures :
    - Avec un seul opérateur, l'itinérance demeurerait unilatérale, nécessitant un contrôle strict voire une fixation des tarifs par le Pays ;
    - Avec deux opérateurs (par exemple Raiatea), le principe d'une négociation commerciale de l'itinérance pourrait être maintenu, mais avec une vigilance accrue

de l'Autorité à l'égard des comportements des opérateurs fournissant l'itinérance et une capacité d'arbitrage ex ante sur les tarifs et conditions d'itinérance par le Pays.

- Des zones concurrentielles, avec trois opérateurs (par exemple Tahiti) : les prestations d'itinérance résiduelles éventuelles seraient librement négociées, avec une simple information du régulateur et sous le contrôle ex post de l'Autorité au regard des règles de concurrence.

(ii). Cette délimitation pourrait s'accompagner de certaines mesures de régulation, notamment :

- Un contrôle des tarifs d'itinérance gradué selon les zones :
  - des tarifs fixés par arrêté pour les zones (i) et les zones (ii) avec un seul opérateur ;
  - des tarifs contrôlés avec une possibilité d'arbitrage par le gouvernement dans les zones avec deux opérateurs.

iii. La question de l'information du régulateur

139. 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 prestations) 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.

140. 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).

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

142. 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).

143. 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.

144. 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 :

7. **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 (au moins sur une base annuelle) 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.**

2. L'EVOLUTION ENVISAGEE VERS UNE DEREGULATION DES TARIFS DES SMS RESTE PREMATUREE

145. La fixation de tarifs réglementés pour l'accès à certaines prestations téléphoniques relève de la régulation économique. Celle-ci se justifie face à certaines défaillances de marché, et notamment dans le cas de prestations exercées en monopole, ce qui est le cas des terminaisons d'appels mobiles. Toutefois, elle doit être flexible. 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).

146. Dans la demande d'avis soumise à l'Autorité, il est rappelé que la DGEN avait recommandé une levée de la régulation lors du cycle 2022-2023 mais avait vu cette proposition critiquée par l'avis n° 2023-A-01 de l'Autorité Polynésienne de la Concurrence en date du 17 mai 2023.

147. L'Autorité souhaite à nouveau insister sur le fait que la situation du marché polynésien ne permet pas à ce stade une telle dérégulation.

148. Même si c'est sans doute encore trop tôt, il peut sans doute paraitre souhaitable, au moins à moyen terme, que les tarifs convergent vers des flux financiers nuls entre opérateurs, ce qui est un choix de régulation judicieux à mesure que les coûts des différents opérateurs se rapprochent.

149. Mais des tarifs dérégulés nécessiteraient que ces derniers soient librement négociés entre les opérateurs. Une telle négociation, pour être équitable, implique des flux ou des rapports de force relativement équilibrés entre les différents opérateurs. Dans le cas contraire, s'agissant de prestations en monopole, le risque est que l'opérateur disposant du pouvoir de marché le plus significatif en profite pour mettre en œuvre des tarifs supérieurs à ses coûts, conduisant à accroître de manière importante les charges de ses concurrents, sans que ceux-ci ne soient en capacité de riposter efficacement du fait de leur position minoritaire, ou si l'un d'entre eux réplique aux tarifs excessifs de l'un par ses propres tarifs excessifs, en entrainant une spirale inflationniste.

150. Les conséquences en seraient un renchérissement des prestations au détriment des Polynésiens, la mise en place de forfaits moins généreux ou privilégiant les appels dits *on net* (au sein du réseau d'un opérateur) plutôt que off-net (entre opérateurs), un renforcement de la position de l'opérateur déjà dominant, renforçant les effets clubs au profit des opérateurs les plus puissants et limitant la mobilité entre opérateurs. En d'autres termes, c'est le cercle vertueux vers davantage de concurrence, des tarifs plus bas et des forfaits plus généreux pour les consommateurs, qui est en œuvre depuis 2013 et s'est accéléré avec l'arrivée de Viti sur le marché en 2020, qui pourrait être remis en cause.

151. Un tel risque n'est pas que théorique. Il existe en effet déjà une prestation dérégulée et fondée sur une négociation commerciale entre les opérateurs en matière de téléphonie mobile. Il s'agit de la prestation d'itinérance. Or, celle-ci a donné et continue à donner lieu à un abondant contentieux.

152. En particulier, deux décisions ont été rendues récemment par l'Autorité dénonçant les pratiques mises en œuvre par Onati en matière d'itinérance. Dans les deux cas et pour les deux opérateurs (PMT dans la décision n° 2021-PAC-01 du 8 décembre 2021[24] et Viti dans la décision [25] n° 2023-PAC-01 du 31 mars 2023), l'Autorité a considéré qu'Onati était susceptible d'avoir mis en œuvre des pratiques anti-concurrentielles du fait de sa position dominante. Dans le second cas, elle a également considéré que l'atteinte était suffisamment grave et immédiate pour justifier le prononcé de mesures conservatoires à l'égard d'Onati, afin de mettre en œuvre dans les meilleurs délais des tarifs plus conformes à l'équité concurrentielle.

153. En théorie pourtant, si l'itinérance est, dans un premier temps, librement négociée entre les opérateurs, en cas de désaccord entre eux, les textes prévoient une médiation et en dernière

[24] 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.

[25] Décision n° 2023-PAC-01 du 31 mars 2023 relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la société Viti pour des pratiques mises en œuvre dans le secteur des télécommunications, en matière de prestations d'itinérance dans les archipels éloignés.

extrémité une détermination du tarif par le Conseil des ministres[26]. Pourtant, dans les faits, ce pouvoir n'est pas exercé par le régulateur, notamment faute de moyens dans les services de la DGEN, ce qui explique que les opérateurs sont conduits à se tourner vers l'Autorité pour résoudre ces litiges. L'Autorité a d'ailleurs à plusieurs reprises et en dernier lieu dans son avis n° 2022-A-03 du 17 octobre 2022 relayé le souhait de la DGEN de se voir dotée d'un dispositif de transfert et de traitement des informations sur le marché afin d'exercer au mieux sa mission de suivi et de surveillance du marché et de ses opérateurs.

154. À la différence des marchés européens, les rapports de force sur le marché polynésien sont encore trop déséquilibrés entre les acteurs au bénéfice d'Onati, qui a toujours davantage de clients, un monopole sur les liaisons internationales et les réseaux de desserte des îles ainsi qu'une couverture plus large du territoire du fait de son implantation historique. La concurrence n'apparait donc pas encore en mesure de se fonder sur les seuls mérites sans une intervention active du régulateur.

155. Cette question renvoie également à la question de l'exercice de la régulation.

156. Aujourd'hui, la régulation de droit commun est attribuée au Conseil des ministres, après une instruction technique par la DGEN. Le Conseil des ministres assure donc à la fois un rôle en matière de réglementation (projets de loi de Pays et arrêtés), un rôle de régulateur sectoriel, tout en étant partie prenante au sein de l'OPT, dont Onati est une filiale (les membres du gouvernement sont majoritaires au sein de son conseil d'administration). La DGEN pour sa part souffre d'un manque de moyens et la plupart de ses décisions, notamment en matière tarifaire, font l'objet de recours contentieux, comme cela est rappelé aux § 13 à 30 du présent avis.

157. L'Autorité de concurrence pour sa part est cantonnée à des avis purement consultatifs, ou à la procédure contentieuse (ententes et abus de position dominante). Celle-ci peut certes conduire à sanctionner les entreprises à l'origine de pratiques anti-concurrentielles, mais il s'agit d'une procédure *ex post*, qui ne peut donc intervenir que trop tard pour rétablir la concurrence selon les mérites dans un marché en cours de structuration, et ne peut se substituer dans le domaine des économies de réseau en voie d'ouverture, à une régulation indépendante *ex ante*, qui permettrait de lever ces différents écueils.

[26] L'article D. 212-26 du CPT dispose que *« (…) Dans les cas suivants, il peut être imposé à l'opérateur de service de télécommunication mobile de faire droit à une demande raisonnable de prestation d'itinérance faite par un autre opérateur de service de télécommunication mobile : / a) Lorsque la prestation d'itinérance s'effectue entre deux opérateurs de service de télécommunication mobile autorisés en Polynésie française, il peut leur être imposé, dans un but d'intérêt général, de conclure une convention en la matière ;/ b) Un opérateur de service mobile de télécommunication qui souhaite offrir à ses abonnés une prestation d'itinérance en Polynésie française a droit à la conclusion d'une telle convention /* ***En cas d'accord des parties, intervenu dans un délai de deux mois à compter de la date de la demande, la convention d'itinérance conclue entre les opérateurs est communiquée à l'administration. En cas de désaccord, cette dernière requiert des parties leurs positions dans l'objectif d'obtenir les termes d'un accord amiable ; à défaut, le Conseil des ministres fixe les termes de l'itinérance****. »*

Recommandations :

Afin de limiter le risque contentieux, permettre au régulateur des télécommunications d'exercer la plénitude de ses fonctions de contrôle et de surveillance, d'assurer le développement d'une concurrence selon les mérites et in fine de favoriser le développement des usages numériques à un moindre coût pour les consommateurs (particuliers et entreprises), le Pays pourrait à moyen terme, s'agissant de la réglementation des tarifs en général :

8. **Opter pour un modèle de coût permettant d'obtenir des tarifs plus bas (du type CILT, c'est à dire sans prise en compte des coûts moyens du réseau).**
9. **Mettre en place 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 pour assurer leur traitement.**
10. **Envisager la mise en place d'une régulation indépendante des télécommunications.**

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

1. Dans le cadre de la régulation du secteur des télécommunications polynésien, le régulateur polynésien doit procéder à un examen régulier (au moins sur une base annuelle) de la pertinence des outils utilisés, ainsi que leur possible assouplissement dans le temps, pour tenir compte des marchés récemment ouverts à la concurrence.

2. Pour permettre de rester le plus proche possible des coûts réels, il est recommandé que la fixation des TRI TAM « Voix » et SMS soit revue de manière annuelle plutôt que bisannuelle. Cela suppose toutefois en postulat que la DGEN dispose des moyens humains nécessaires pour mener correctement cette mission.

3. 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.

4. Opter pour un modèle permettant des coûts plus bas (du type CILT, c'est à dire sans prise en compte des coûts fixes).

5. 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).

6. Effectuer des simulations de rentabilité en distinguant – en fonction des parts de marché des opérateurs – trois zones : peu denses nécessitant un soutien public ; peu denses, rentables pour un ou deux opérateurs, mais pas les trois, et nécessitant la mise en commun d'infrastructures ; concurrentielles, avec trois opérateurs.

7. 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 (au moins sur une base annuelle) 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.

8. Opter pour un modèle de coût permettant d'obtenir des tarifs plus bas (du type CILT, c'est à dire sans prise en compte des coûts moyens du réseau).

9. Mettre en place 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 pour assurer leur traitement.

10. Envisager la mise en place d'une régulation indépendante des télécommunications.

Délibéré sur le rapport oral de M. Maxime Hebting, rapporteur, et l'intervention de Mme Sophie Bresny, rapporteur général, par Mme Johanne Peyre, présidente, Mme Ingrid Izquierdo, M. Pierre Frébault, et M. Enzo Silvestro, membres titulaires.

La Présidente

Johanne Peyre