AVIS N°2026-AO-02 DU 25 MARS 2026
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 2026 ET 2027

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu le courrier du 24 février 2026, enregistré le 27 février, sous le numéro 26/0004 A, par lequel le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence pour avis sur les tarifs de référence d'interconnexion des terminaisons d'appels mobiles des opérateurs de téléphonie mobile Onati (marque Vini), Pacific Mobile Telecom (marque Vodafone) et Viti (marque Ora), pour 2026 et 2027 ;

Vu le code de la concurrence, et notamment son article LP. 620-2, I ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le directeur de la Direction générale de l'économie numérique, M. Raimana Lallemant Moe et le conseiller spécial de la présidence, M. Jason Leau, entendus sur le fondement des dispositions de l'article LP. 630-5 du code de la concurrence lors de la séance du 25 mars 2026 ;

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

I. INTRODUCTION

1. Par courrier du 24 février 2026, enregistré le 27 février 2026 sous le numéro 26/0004 A, le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence (ci-après « **l'Autorité** ») pour avis sur les tarifs de référence d'interconnexion (ci-après « **TRI** ») des terminaisons d'appels mobiles (ci-après « **TAM** ») des opérateurs de téléphonie mobile Onati (marque Vini), Pacific Mobile Telecom (ci-après « **PMT** », marque Vodafone) et Viti (marque Ora), pour 2026 et 2027.

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 »*, ainsi que, plus spécifiquement, *« 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 notamment *« 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 »*. En l'espèce, la date à laquelle l'Autorité doit rendre son avis est fixée au 30 mars 2026.

4. Au cours de l'instruction de la présente demande d'avis, la Direction Générale de l'Économie Numérique (ci-après « **DGEN** »), a été entendue par les rapporteurs chargés du dossier.

5. Après avoir présenté le cadre général relatif à la fixation des TRI des TAM (**II.**), l'Autorité examinera les effets concurrentiels de la méthodologie de calcul utilisée et formulera, le cas échéant, des propositions d'améliorations (**III.**).

II. CONSTATATIONS

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

6. À titre liminaire, il convient de rappeler que, sur un plan concurrentiel, un appel téléphonique, qu'il soit fixe ou mobile, et qu'il porte sur des communications « 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.

7. Par prestation de terminaison d'appel, on entend l'acheminement d'appels (« voix » ou « SMS ») fourni par un opérateur exploitant un réseau ouvert au public à un autre opérateur interconnecté, lorsque les appels sont échangés entre les clients respectifs. Cette prestation est, par nature, réciproque entre opérateurs. En pratique, 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 (qui émet l'appel).

8. En Polynésie française, ce tarif d'interconnexion est réglementé et fixé par arrêté en conseil des ministres. L'Autorité avait rendu le 17 juin 2020 un avis[1] sur la méthode d'élaboration de ces tarifs. Elle avait formulé plusieurs recommandations, 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 apprécié le respect des principes de libre concurrence dans la procédure d'élaboration des tarifs, ainsi que les conséquences concurrentielles des tarifs ainsi déterminés et les évolutions envisageables[2]. Ces principes et recommandations ont été reprises pour l'essentiel dans son avis du 15 décembre 2023[3].

9. Dans le CPT 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. »*

10. Dans la partie règlementaire 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*

---

[1] Autorité, 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).

[2] Autorité, 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.

[3] Autorité, 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.

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. »

11. L'article A. 212-22-15 prévoit 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 ».*

12. Ainsi, les tarifs des TAM doivent être orientés vers les coûts selon une méthodologie fixée par arrêté, méthodologie susceptible d'évoluer dans l'optique d'une concurrence effective et loyale au sens de l'article visé ci-dessus.

13. Les dispositions des articles A. 212-22-9 à A. 212-22-17 précisent la méthodologie à mettre en œuvre 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.

14. Si les tarifs sont adoptés par le conseil des ministres, chaque opérateur élabore son propre modèle de coûts selon une méthodologie commune dite « CMILT complet *bottom up scorched node* »[4]. Ce modèle fait ensuite l'objet d'un audit, réalisé par un consultant externe pour le compte de la DGEN, ainsi que d'échanges avec les opérateurs afin d'assurer une certaine homogénéité. Il en résulte un tarif théorique issu du modèle. Celui-ci peut toutefois différer du tarif finalement adopté, le conseil des ministres devant également veiller à la compatibilité des tarifs avec les objectifs de la régulation, notamment l'exercice d'une concurrence effective et loyale au bénéfice des utilisateurs. Dans ces conditions, le Pays dispose d'une certaine marge d'appréciation dans la fixation des tarifs.

15. Ces tarifs présentent un enjeu concurrentiel majeur dans la mesure où ils influencent directement les conditions d'accès aux réseaux et les coûts supportés par les opérateurs concurrents.

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

B. LA MÉTHODOLOGIE D'ÉLABORATION DES TARIFS

1. La méthode d'élaboration des tarifs tranchée par l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris du 7 août 2024

16. En 2021, à la suite de la modification des textes intervenue en janvier et avril 2021[5], la procédure d'élaboration des TRI 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 »*.

17. Sur cette base, des arrêtés ont été pris le 9 décembre 2021 pour fixer les tarifs applicables à chacun des opérateurs[6]. La méthode comme les arrêtés tarifaires ont fait l'objet de recours contentieux devant les juridictions administratives comme exposé ci-après.

18. 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 »*.

19. Aujourd'hui, deux des trois opérateurs, PMT et Viti, recourent à des prestations d'itinérance locale auprès d'Onati dans toutes les îles qui ne sont pas couvertes par leur propre réseau mobile.

20. L'arrêté n° 504 CM relatif à la détermination des tarifs détaille la méthodologie de détermination des coûts des opérateurs afin de fixer les TRI des TAM et excluait jusqu'alors la dépense d'itinérance de l'assiette des coûts.

21. Saisi d'un recours en annulation de l'arrêté n° 504 CM, le tribunal administratif de la Polynésie française (ci-après « **TAPF** »), par un jugement du 29 mars 2022, a partiellement annulé cet arrêté[7]. Il a considéré que les coûts d'itinérance ne devaient pas être exclus de l'assiette réglementaire du tarif d'interconnexion afin de garantir que *« la concurrence soit effective et loyale entre, d'une part, l'opérateur qui a la maîtrise de l'infrastructure essentielle qu'est le réseau, et d'autre part, l'opérateur de service qui ne l'a pas. »* Cette prestation a donc, dans un premier temps, été retirée des exclusions de l'assiette réglementaire des coûts.

22. Toutefois, ce jugement a été annulé en appel par un arrêt de la Cour administrative d'appel (ci-après « **CAA** ») de Paris en date du 7 août 2024[8]. La cour a relevé que la Polynésie française avait retenu une méthode de calcul « incrémentale » des TRI conforme au principe d'orientation des tarifs vers les coûts. Dans ce cadre, seuls les coûts directement liés à la terminaison des appels (« voix » ou « SMS ») ainsi que les coûts supplémentaires nécessaires à l'interconnexion (*i.e.* équipements, liaisons de raccordement) sont pris en compte. Les dépenses d'itinérance, supportées par un opérateur au profit d'un autre, ne constituent pas des coûts induits par la prestation d'interconnexion et doivent donc être exclues de l'assiette réglementaire[9].

---

5 Voir en ce sens le paragraphe 8

6 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.

7 TAPF, 29 mars 2022, n° 2100234.

8 CAA Paris, 8e ch., 7 août 2024, n°22PA02955.

9 *Ibidem*, considérant 5.

23. La CAA de Paris relève en outre que les TRI finalement fixés ne doivent pas nécessairement correspondre exactement aux résultats des modèles de coûts des opérateurs. Il appartient à la DGEN et au conseil des ministres de vérifier que les tarifs retenus garantissent une concurrence effective et loyale, y compris en maintenant temporairement une asymétrie entre opérateurs ou à s'écarter des tarifs théoriques. Ils doivent aussi veiller à ce que l'utilisation du réseau de l'opérateur public par les autres opérateurs ne donne pas lieu à une double facturation au titre de l'itinérance et de l'interconnexion[10].

24. Cette décision est désormais définitive, le recours introduit à l'encontre de l'arrêt de la CAA de Paris ayant été rejeté par le Conseil d'État par un arrêt du 23 juillet 2025[11].

25. L'article A. 212-22-12 du CPT a été modifié afin de tirer les conséquences de l'arrêt de la CAA de Paris, les prestations d'itinérance étant désormais exclues de l'assiette réglementaire des coûts.

26. Des tarifs rectifiés concernant PMT et Viti ont été adoptés par arrêtés du 23 avril 2025 et du 2 juin 2025.

Synthèse des tarifs rectifiés à la suite de l'arrêt de la CAA de Paris du 7 août 2024[12]

Tarifs « voix »				
En XPF par minute	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Onati	3,5	3,5	0,49	0,46
PMT	5,35	5,68	2,04	1,89
Viti	11,54	7,60	15,70	9,82
Tarifs « SMS »				
En XPF par SMS	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Onati	0,0005	0,0003	0,00013	0,00013
PMT	0,0280	0,0281	0,02564	0,02927
Viti	0,2822	0,1803	0,32024	0,19014

10 CAA Paris, 8e ch., 7 août 2024, n°22PA02955, considérant 6.

11 CE, 10e ch. jugeant seule, 23 juil. 2025, n°498788.

12 Pour PMT, voir l'arrêté n° 536 CM du 23 avril 2025 et l'arrêté n° 744 CM du 2 juin 2025. Pour Viti, voir l'arrêté n° 537 CM du 23 avril 2025 et l'arrêté n° 745 CM du 2 juin 2025.

2. Le contentieux relatif à la méthodologie de calcul des TRI de PMT

27. Par un jugement du 10 février 2026[13], le TAPF, saisi de deux requêtes introduites par Onati, a examiné la légalité des articles 1 et 2 des arrêtés n° 536 CM du 23 avril 2025 (cycle 2022-2023) et n° 744 CM du 2 juin 2025 (cycle 2024-2025) fixant les TRI des TAM « voix » et « SMS » de PMT, rectifiés à la suite de l'arrêt de la CAA de Paris du 7 août 2024.

28. En premier lieu, le TAPF a rappelé le cadre normatif applicable, l'article LP. 212- 25-1 du CPT imposant l'orientation des tarifs vers les coûts, et l'article A. 212-22-9 du même code précisant que les coûts sont calculés selon un opérateur efficient, avec une approche prospective et une vision optimisée du réseau.

29. Pour apprécier le respect de l'orientation vers les coûts, le TAPF s'est appuyé sur l'évolution chiffrée des TRI de PMT et Onati entre 2022 et 2025 et a relevé une asymétrie importante au détriment d'Onati, particulièrement marquée pour les SMS, et globalement croissante entre les deux cycles tarifaires.

30. Le TAPF rappelle que l'asymétrie ne caractérise pas, à elle seule, une méconnaissance du principe d'orientation vers les coûts, dès lors qu'elle peut résulter de différences objectives entre opérateurs. Il s'appuie sur plusieurs avis de l'Autorité. D'une part, il relève, au regard de l'avis n° 2022-A-03 du 17 octobre 2022, que « *l'asymétrie a vocation à n'être que temporaire* »[14] et à « *disparaître progressivement* »[15] à mesure de l'implantation des opérateurs et de l'amortissement de leurs investissements. D'autre part, en se fondant sur l'avis n° 2023-A-02 du 24 juillet 2023, il souligne la proximité des parts de marché et considère que PMT, présente sur le marché depuis juin 2013, ne peut plus être regardée comme un nouvel entrant.

31. En second lieu, le TAPF examine la cohérence interne des tarifs. Il relève que, pour PMT, certains TRI augmentent au cours de la seconde année des cycles (à l'exception du TRI « voix » 2024-2025), tandis que ceux d'Onati restent stables ou diminuent. Il met cette évolution en perspective avec les avis de l'Autorité et constate que les prévisions de trafic communiquées par les opérateurs étaient trop hétérogènes pour être exploitées, conduisant la DGEN à procéder à des corrections. Dans ce contexte, il estime qu'une augmentation du TRI de PMT au sein d'un même cycle, sans hausse établie des coûts réseau ni érosion plausible du trafic, révèle des incohérences incompatibles avec une orientation vers les coûts[16].

32. Le TAPF retient aussi une incohérence relative aux frais d'itinérance. Il constate que les TRI des SMS de PMT avaient été fixés à un niveau inférieur lorsqu'étaient inclus des frais d'itinérance (après 2022), alors que les TRI contestés, qui excluent ces frais, sont supérieurs pour le même cycle.

33. Le TAPF relève enfin un grief relatif à l'usage, en 2025, de données prévisionnelles validées en 2021 pour fixer à nouveau des TRI. Selon le tribunal, les TRI auraient dû être établis sur la base des données réelles disponibles à la date d'adoption des arrêtés fixant les TRI contestés.

34. Au terme de cette analyse, le TAPF estime que l'ensemble de ces éléments – notamment la progression de l'asymétrie, les parts de marché, l'ancienneté de PMT et la « *fragilité du contrôle réalisé par la DGEN sur les prévisions* »[17] – conduit à considérer que les TRI fixés pour les

13 TAPF, 10 février 2026, *SAS ONATI c/ Polynésie française*, n° 2500278 et n° 2500354.

14 *Ibidem*., point 8.

15 *Ibid*.

16 *Ib*., point 10.

17 *Ib*., point 12.

cycles 2022-2023 et 2024-2025 (modifiés à la suite de l'arrêt de la CAA de Paris du 7 août 2024), ne respectent pas le principe d'orientation vers les coûts.

35. Outre l'annulation des articles 1 et 2 des deux arrêtés, le TAPF a enjoint à la Polynésie française de prendre dans un délai de quatre mois à compter de la notification du jugement, de nouveaux TRI pour PMT pour les deux cycles sur la base de la situation de fait existant à la date des arrêtés annulés. Pour mémoire, le jugement rendu par le TAPF n'est pas définitif.

36. Il résulte ainsi de ce contentieux une clarification substantielle de la méthodologie applicable, tant sur la définition de l'assiette des coûts que sur les exigences de cohérence et de contrôle des modèles.

C. LA DEMANDE D'AVIS

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

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. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette procédure relative à la détermination des TRI des TAM « voix » et « SMS » des opérateurs de téléphonie mobile, des travaux ont été engagés afin de déterminer les nouveaux tarifs pour la période « 2026-2027 ».

39. À cet égard, la DGEN a élaboré un guide méthodologique précisant les modalités techniques de mise en œuvre de ce modèle réglementaire. Ce guide a été communiqué le 2 juin 2025 à l'ensemble des opérateurs concernés.

40. Les tarifs proposés pour le cycle « 2026-2027 » sont les suivants :

- Option 1 – Pour la terminaison d'appel « voix » :

XPF par minute	**2026**	**2027**
ONATI - VINI	0,48	0,43
PMT - VODAFONE	1,32	1,27
VITI – ORA MOBILE	14,97	12,90

- Option 1 – Pour la terminaison d'appel « SMS » :

XPF par SMS	**2026**	**2027**
ONATI - VINI	0,000036	0,00004
PMT - VODAFONE	0,006400	0,00621
VITI – ORA MOBILE	0,201000	0,15904

41. Par ailleurs, compte tenu des motifs retenus par le TAPF dans son jugement du 10 février 2026[18], il est proposé, s'agissant de PMT, d'arrêter des TRI alternatifs de TAM « voix » et « SMS » résultant d'une méthodologie de symétrisation avec les tarifs applicables à Onati. La présente saisine a pour objet de soumettre cette méthodologie et les tarifs qui en résultent à l'avis de l'Autorité. Ces tarifs alternatifs sont les suivants :

- Option 2 – Pour la terminaison d'appel « voix » :

XPF par minute	**2026**	**2027**
ONATI - VINI	0,48	0,43
PMT - VODAFONE	**0,48**	**0,43**
VITI – ORA MOBILE	14,97	12,90

- Option 2 – Pour la terminaison d'appel « SMS » :

XPF par SMS	**2026**	**2027**
ONATI - VINI	0,000036	0,00004
PMT - VODAFONE	**0,000036**	**0,00004**
VITI – ORA MOBILE	0,201000	0,15904

[18] Voir en ce sens les paragraphes 27 et suivants.

42. La saisine précise que le Pays envisage d'introduire un recours contre le jugement du TAPF du 10 février 2026.

43. Avant de présenter ces tarifs aux opérateurs dans le cadre d'un prochain comité consultatif des télécommunications, puis de les arrêter en conseil des ministres, le gouvernement a souhaité, conformément aux dispositions du code de la concurrence, recueillir l'avis de l'Autorité. Le présent avis porte ainsi sur la tarification des TAM « voix » et « SMS ».

III. ANALYSE CONCURRENTIELLE

44. Sur un plan concurrentiel, aucun autre service n'est substituable aux prestations de terminaison d'appel sur les réseaux mobiles[19]. Chaque opérateur se trouve ainsi en situation de monopole sur le marché de la terminaison d'appel vocal et « SMS » à destination des numéros qu'il gère, sans qu'un contre-pouvoir d'achat puisse, *a priori*, contrebalancer ce pouvoir de marché. Le Conseil de la concurrence puis l'Autorité de la concurrence hexagonale (ci-après « **AdlC** ») ont d'ailleurs considéré que ces prestations présentaient les caractéristiques d'une facilité essentielle[20].

45. C'est cette situation de monopole sur le marché de la terminaison d'appel vocal et « SMS » 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 pour effets d'élever les tarifs de détail et de fausser l'évolution des parts de marché au détriment d'une concurrence par les mérites. 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.

46. Dans son avis n° 2020-A-02, l'Autorité a rappelé les principaux principes et objectifs assignés à 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 en fonction des parts de marché respectives ;
- préservation des capacités d'investissement des opérateurs.

47. Dans ce même avis, l'Autorité a ensuite examiné les différents modèles au regard de ces objectifs et de leurs implications concurrentielles. Elle en déduit que le choix d'un modèle de coût de type « CMILT + » permettait certes de tenir compte de la situation asymétrique des opérateurs, mais qu'il conduisait à un niveau global de tarifs élevé et appelait, à terme, des évolutions.

48. S'il n'appartient pas à l'Autorité, qui n'est pas le régulateur sectoriel, de se prononcer sur le niveau chiffré des propositions tarifaires soumises par la DGEN pour les TRI des TAM « voix » et « SMS », il lui appartient en revanche de rappeler les enjeux concurrentiels liés au maintien de l'asymétrie tarifaire **(A)**, d'apprécier le respect des principes de concurrence dans la procédure d'élaboration des tarifs ainsi que les effets concurrentiels des tarifs proposés **(B)** et les évolutions envisageables **(C)**, à la lumière des objectifs rappelés ci-dessus.

---

19 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 (ci-après « **ARCEP** ») dans le cadre de la procédure d'analyse du marché de gros de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles.

20 Voir par exemple, AdlC, avis n° 05-A-10 du 11 mai 2005, paragraphe 26.

A. SUR LE MAINTIEN DE L'ASYMÉTRIE ET DE L'ÉVOLUTION À LA BAISSE DES TARIFS

49. Dans son avis n° 2020-A-02, puis à nouveau dans son avis n° 2022-A-03, l'Autorité a formulé plusieurs propositions relatives à la trajectoire d'évolution des TRI des TAM. Elle a réaffirmé ces orientations dans son avis n° 2023-A-06, en soulignant la nécessité d'inscrire la régulation tarifaire dans une dynamique de baisse progressive compatible avec le développement de la concurrence et des usages numériques.

50. L'Autorité a constamment souligné que les TRI des TAM ont un effet direct sur les usages. Plus ils sont élevés, plus les offres de détail sont coûteuses et moins elles sont « abondantes ». Or, la méthode adoptée en 2021, fondée sur un modèle de type CMILT+, ainsi que les premiers exercices de détermination harmonisée des TAM, demeuraient perfectibles pour plusieurs raisons :

- l'élaboration et la mise à jour du modèle sont lourdes, complexes et coûteuses, en raison du recours à des consultants extérieurs ;
- le modèle CMILT+ retient une assiette de coûts très large, proche d'un modèle à coût complet, conduisant à des niveaux de TAM élevés, admissibles seulement à la condition de permettre une asymétrie tarifaire significative entre opérateurs ;
- des alternatives (modèle de type CILT sans prise en compte des coûts moyens d'investissement ou recours à un benchmark de marchés comparables) permettraient, à moindre coût, d'aboutir à des tarifs plus bas. Ces constats, déjà formulés en 2020, 2022 et 2023 ont été expressément rappelés et actualisés par l'Autorité dans l'avis n° 2023- A- 06.

51. Dans ce cadre, l'Autorité avait recommandé au gouvernement, dès 2020, puis réitéré en 2022 et 2023, d'établir un bilan et d'engager une réflexion sur l'évolution du modèle, en vue d'initier une trajectoire de baisse des tarifs. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que l'asymétrie tarifaire a vocation à demeurer temporaire. Elle doit progressivement s'estomper au fur et à mesure que les nouveaux entrants s'implantent durablement sur le marché, développent leur base de clientèle et amortissent leurs investissements initiaux.

52. L'Autorité a également rappelé que, lorsque le marché se développe, les TRI des TAM ont vocation à diminuer spontanément sous l'effet des économies d'échelle et de l'amortissement des investissements, en particulier pour les opérateurs les plus récents. Cette dynamique peut être accompagnée par le régulateur afin de favoriser le développement d'offres d'abondance, notamment les forfaits incluant des appels et SMS illimités, qui supposent des tarifs de terminaison faibles. Sur un marché devenu mature, caractérisé par des parts de marché relativement homogènes, l'Autorité a même envisagé la possibilité de fixer des tarifs de terminaison nuls, le coût d'acheminement des appels entrants étant alors compensé, en pratique, par l'absence de facturation des appels sortants vers les autres réseaux.

53. Une telle hypothèse est d'ailleurs prévue par le CPT[21], qui permet au régulateur, lorsque les conditions de concurrence et la maturité du marché le justifient[22], de s'écarter des tarifs dits théoriques, c'est-à-dire directement issus du modèle de coûts, pour retenir des niveaux de TRI des TAM inférieurs, voire nuls. L'avis n° 2023-A-06 rappelle expressément cette faculté, en invitant le régulateur à se doter, le moment venu, d'une trajectoire de réduction graduelle des tarifs, fondée à la fois sur les résultats du modèle et sur l'observation de marchés comparables.

54. La réduction progressive des tarifs doit toutefois s'articuler avec d'autres objectifs de politique publique :

- garantir une juste rémunération des opérateurs, maintenir leur capacité d'investissement, tant dans la modernisation technologique (par exemple la 4G et ses évolutions) que dans l'extension de la couverture, notamment dans les archipels éloignés ;
- et assurer la pérennité des infrastructures au service de la cohésion des territoires.

55. C'est pourquoi l'Autorité a toujours insisté sur la nécessité de définir une trajectoire lisible et anticipée, plutôt que de procéder à des baisses brutales et isolées.

56. Dans son avis n° 2020-A-02, repris ensuite dans les avis n° 2022-A-03 et n° 2023-A-06, l'Autorité avait ainsi proposé, après une phase transitoire d'asymétrie des tarifs entre opérateurs, de définir une réduction progressive des TAM (*glide path)* rendue publique, de manière à offrir une visibilité suffisante aux opérateurs. À terme, elle considérait que la révision bisannuelle du modèle technico-économique pourrait être remplacée par une cristallisation des tarifs à un niveau faible, voire nul, sur un marché pleinement mature[23].

57. Le processus envisagé par l'Autorité est donc gradué. Dans un premier temps, il s'agit de retenir un modèle permettant de déterminer des coûts plus faibles, de type CILT, tout en maintenant une asymétrie justifiée par les différences de situation entre opérateurs. Dans un second temps, une fois le marché suffisamment stabilisé, il conviendrait de converger vers un tarif symétrique, mais très faible, voire nul, en s'appuyant sur la combinaison d'un modèle simplifié et de références tarifaires issues de marchés comparables. Cette logique, déjà posée en 2020 et 2022, a été confirmée par l'avis n° 2023-A-06, qui en constitue le prolongement logique et est réaffirmé ici encore.

58. Les orientations rappelées ci-dessus doivent également être replacées dans le contexte de la réforme engagée par le Pays concernant le régime juridique de l'itinérance mobile, laquelle est susceptible de modifier sensiblement les équilibres économiques du secteur. Ces évolutions, dès lors qu'elles affectent directement les conditions d'accès aux réseaux et les modalités de valorisation des prestations d'itinérance sont susceptibles d'entraîner des ajustements majeurs dans les stratégies des opérateurs et, partant, dans la structure concurrentielle du marché.

---

21 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****. »* (Gras ajouté)

22 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).

23 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.

59. À cet égard, l'Autorité a expressément souligné, dans son avis n° 2025-AO-07 relatif au régime juridique de l'itinérance mobile[24], que « *le choix du modèle de coûts pertinents revêt une importance déterminante, dans la mesure où ce dernier conditionne le niveau de la tarification des prestations d'itinérance mobile et in fine influencer la dynamique concurrentielle entre opérateurs mobiles sur le marché de détail en aval.* » Dès lors, l'entrée en vigueur et la stabilisation de ce nouveau cadre, tant législatif que réglementaire, sont de nature à avoir un impact considérable sur la dynamique concurrentielle du marché des télécommunications, notamment s'agissant du positionnement des opérateurs et de la consolidation de leurs parts de marché.

60. Dans ces conditions, l'Autorité estime qu'il n'est pas possible, à ce stade, de considérer que le marché polynésien des télécommunications mobiles présente un degré de stabilité et de maturité tel qu'il permettrait de tenir pour acquise une convergence irréversible vers des TRI symétriques. La période à venir demeure marquée par des incertitudes structurelles liées à l'effectivité des réformes, à leurs mesures d'application et à leurs effets économiques sur la concurrence.

61. Par ailleurs, l'asymétrie tarifaire conserve aujourd'hui une justification économique et concurrentielle. Elle contribue à assurer une juste rémunération des opérateurs et à tenir compte des différences objectives de situation (taille, structure de coûts, trajectoires d'investissement, déploiements réalisés ou en cours), en particulier lorsque les conditions d'exploitation et de couverture demeurent hétérogènes. À cet égard, l'Autorité a d'ailleurs relevé, dans son avis du 15 décembre 2023 relatif à la fixation des TRI respectifs des TAM « voix » et « SMS »[25], que même lorsque les coûts unitaires sont faibles, ils peuvent demeurer très éloignés entre opérateurs, y compris entre les deux principaux acteurs, ce qui justifie de ne pas raisonner comme si le marché était déjà « équilibré ».

62. La perspective d'une convergence, à terme, vers des TRI symétriques, très faibles voire nuls, demeure pertinente dans une logique de marché mature. Toutefois, compte tenu des réformes en cours, notamment en matière d'itinérance mobile, et de leurs effets attendus sur la structure concurrentielle, il apparaît prématuré de tenir pour acquise, dès à présent, une telle maturité. Le maintien d'une asymétrie temporaire constitue un mécanisme de transition permettant de concilier dynamique concurrentielle, soutenabilité économique et incitations à l'investissement.

63. L'Autorité recommande ainsi, pour le présent cycle, de conserver une asymétrie dans la détermination des TRI des TAM « voix » et « SMS », tout en rappelant qu'une telle asymétrie doit rester temporaire, strictement encadrée et orientée vers les coûts. Elle ne saurait conduire à des TRI déconnectés des coûts effectivement supportés, lesquels doivent pouvoir être objectivés et vérifiés au terme de l'instruction menée par la DGEN.

64. Par conséquent, compte tenu de ce qui précède, l'analyse de l'Autorité portera exclusivement sur la méthode retenue pour la détermination des TRI des TAM (« voix » et « SMS ») respectifs des trois opérateurs, telle que présentée au paragraphe 40 ci-dessus (*i.e.* « option 1 »). L'Autorité choisi donc d'écarter l'option consistant à symétriser les tarifs d'Onati et de PMT présentée au paragraphe 41 ci-dessus (*i.e.* « option 2 »), dès lors que le marché polynésien ne peut pas encore être regardé comme mature, tant d'un point de vue réglementaire que concurrentiel.

---

[24] Autorité, avis n°2025-AO-07 relatif à une demande d'avis sur un projet de loi du pays relative au régime juridique de l'itinérance mobile, paragraphe 239.

[25] Autorité, 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, paragraphe 110.

Recommandation :

1. **Dans l'attente de la stabilisation du cadre législatif et réglementaire applicable au marché des télécommunications, en particulier s'agissant de la réforme de l'itinérance mobile et de ses effets attendus sur la dynamique concurrentielle, conserver, pour le cycle « 2026-2027 », le principe d'une asymétrie tarifaire dans la détermination des TRI des TAM.**

B. SUR LA MÉTHODE SUIVIE POUR LA DÉTERMINATION DES TARIFS « 2026-2027 »

65. La présente partie a pour objet d'examiner la méthode retenue pour la détermination des TRI des TAM applicables au cycle « 2026-2027 ». Seront ainsi analysées, de manière successive, la méthodologie suivie pour la fixation des tarifs des TAM « voix » **(1)**, puis celle relative aux TAM « SMS » **(2)**, tels que proposés pour chacun des trois opérateurs. Cette analyse sera conduite au regard des exigences du cadre réglementaire, en particulier du principe d'orientation vers les coûts, ainsi que du maintien, à ce stade, d'une asymétrie tarifaire entre opérateurs, conformément à ce qui précède.

1. Les tarifs de référence d'interconnexion applicables aux terminaisons d'appels mobiles « voix »

66. Seront successivement examinés le principe et les modalités de l'exclusion des prestations d'itinérance de l'assiette des coûts **(a)**, puis la question des prévisions de trafic **(b)**.

a) L'exclusion des prestations d'itinérance locale de l'assiette des coûts

i. Le principe

67. Tenant compte de l'arrêt de la CAA de Paris du 7 août 2024, l'article A. 212-22-12 du CPT[26], dans sa nouvelle version, exclut les frais d'itinérance de l'assiette des coûts :

> *« L'assiette des coûts comprend l'ensemble des coûts de réseau correspondant à la planification, la construction et l'exploitation du réseau, notamment les coûts d'équipement techniques et les taxes et redevances liées à l'utilisation du réseau.*
>
> *Cette assiette comprend aussi les coûts liés à la production du modèle de l'opérateur.*
>
> *Cette assiette doit exclure tout coût commercial ou tout achat de prestations d'interconnexion ou d'itinérance ainsi que les coûts joints et communs qui ne sont pas directement imputables au réseau*[27].

[26] Comme détaillé ci-dessus, l'arrêt de la CAA de Paris n° 22PA022955 du 7 août 2024 a annulé le jugement du TAPF du 29 mars 2022.

[27] Soulignement ajouté.

Le service en charge des télécommunications peut ajouter une majoration à l'assiette des coûts d'exploitation relative à une quote-part des coûts communs hors réseau attribuables au coût de la terminaison mobile.

Le service en charge des télécommunications précise dans une documentation spécifique les modalités précédentes. ».

68. Le guide méthodologique[28] transmis aux opérateurs précise à ce titre :

« Sont exclus de l'assiette réglementaire :

- *Les coûts commerciaux qui regroupent notamment :*

  - *Marketing et publicité (études de marché, conception d'offres, tous coûts liés à a communication externe) ;*
  - *Distribution, vente et fidélisation (distribution via le réseau commercial, vente de produits de gros aux Opérateurs y compris l'interconnexion et l'itinérance, achats de terminaux)*[29] *;*
  - *Service client (support après-vente et service d'assistance) ;*
  - *Facturation, recouvrement, contentieux et créances irrécouvrables. NB : les créances irrécouvrables et les provisions qui sont liées doivent être exclues de l'assiette réglementaire ;*
  - *Coûts liés aux cartes SIM (production, expédition, distribution) ou à la portabilité*. »

69. Dans ses avis n° 2020-A-02 puis n° 2022-A-03, l'Autorité avait estimé que la prise en compte des frais d'itinérance dans l'assiette des coûts était de nature à prévenir des distorsions de concurrence. Elle relevait en particulier que leur exclusion pénalisait les opérateurs disposant d'une couverture limitée, notamment les nouveaux entrants, soumis à des obligations de déploiement progressives. Dès lors que les dépenses qu'ils acquittaient au titre de l'itinérance, précisément destinées à compenser les coûts de couverture des îles éloignées, étaient exclues de l'assiette des coûts retenue par l'arrêté, il en résultait que seul l'opérateur historique pouvait, en pratique, imputer le coût de couverture des archipels éloignés dans son tarif, alors même que les autres opérateurs en supportaient également la charge.

Toutefois, depuis l'arrêt de la CAA de Paris du 7 août 2024, les frais d'itinérance doivent effectivement être exclus de l'assiette des coûts servant à la détermination des TRI des TAM. L'Autorité prend acte de cette évolution jurisprudentielle désormais définitive. C'est dans ce cadre juridique désormais stabilisé que s'inscrivent l'analyse et les recommandations formulées ci-après.

ii. Les modalités d'exclusion

70. Conformément à la nouvelle rédaction de l'article A. 212-22-12 du CPT, l'assiette réglementaire des coûts des TAM doit exclure tout « *achat de prestations d'interconnexion ou d'itinérance* ». Concrètement, le guide méthodologique transmis aux opérateurs prévoit désormais que l'ensemble des dépenses facturées au titre de l'itinérance locale, qu'elles

[28] Guide méthodologique relatif au calcul du tarif de la terminaison d'appel mobile (TAM) en Polynésie française.
[29] Soulignement ajouté.

prennent la forme d'une composante variable (prix à la minute ou au SMS) et/ou fixe (redevance annuelle d'accès au réseau), doit être neutralisé en amont du calcul des TRI des TAM.

71. Sur le plan opérationnel, cette neutralisation intervient à deux niveaux. D'une part, les lignes comptables correspondant aux achats d'itinérance sont exclues du périmètre des « coûts de réseau » retenus pour alimenter le modèle technico-économique. D'autre part, les clés d'allocation par service (voix, SMS, *Data*) ne peuvent plus conduire à réintroduire indirectement ces dépenses dans l'assiette des coûts pertinents. Les opérateurs doivent ainsi veiller à ce que les flux d'itinérance demeurent cantonnés à des charges externes (*i.e.* coûts commerciaux), traitées comme des coûts d'approvisionnement ou de gros, et non comme des coûts de production du service de terminaison.

72. Il en résulte mécaniquement que, pour les opérateurs recourant à l'itinérance afin de compléter leur couverture géographique, le niveau théorique des TRI des TAM issus du modèle est réduit par rapport à une situation dans laquelle ces coûts auraient été internalisés. Le tarif de terminaison reflète uniquement les investissements et charges propres à l'opérateur au titre de son réseau mobile (infrastructures, fréquences, exploitation), majorés le cas échéant d'une quote-part des coûts communs hors réseau, mais ne permet plus de mutualiser, *via* l'interconnexion, le prix payé pour l'utilisation du réseau d'un concurrent.

73. Les dépenses d'itinérance doivent donc être, en principe, récupérées sur les seules offres de détail de l'opérateur acheteur, dans le cadre de sa politique commerciale (*i.e.* structure de ses forfaits, etc.). La séparation ainsi opérée entre, d'une part, les coûts pris en compte pour la terminaison d'appel et, d'autre part, les charges d'accès au réseau d'un tiers, vise à éviter que le tarif réglementé de gros ne devienne l'instrument d'une compensation généralisée des choix de couverture ou des conditions d'itinérance négociées entre opérateurs.

74. La DGEN a adapté en conséquence ses outils de régulation. Le guide méthodologique et la fiche de restitution précisent désormais expressément que les opérateurs doivent isoler les flux d'itinérance dans des postes exclus de l'assiette réglementaire et justifier, en cas de contrôle, des retraitements opérés. La DGEN conserve toutefois la faculté, dans le cadre de la marge d'appréciation que lui reconnaissent les textes, de corriger les modèles qui ne respecteraient pas strictement cette exigence d'exclusion ou qui aboutiraient, par des jeux d'allocations internes, à réintroduire indirectement des coûts d'itinérance dans les TRI des TAM.

75. Par conséquent, tant le principe que la méthode d'exclusion des frais d'itinérance des modèles de détermination des coûts pour la période « 2026-2027 » apparaissent conformes aux textes applicables et à la jurisprudence administrative.

b) <u>La question des prévisions de trafic et des parts de marché des opérateurs</u>

i. L'enjeu des prévisions de trafic

76. L'article A. 212-22-10 du CPT 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 »*.

77. 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 « In », Sortant « Out », Autres y compris Roaming, Numéros spéciaux etc …) »*.

78. 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.

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

79. 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.

80. Il résulte de ces dispositions qu'il incombe aux opérateurs d'estimer de manière réaliste leurs prévisions de trafic pour 2026 et 2027, et à la DGEN de valider ou, le cas échéant, de corriger ces estimations.

81. Toutefois et comme détaillé ci-après, il ressort de la saisine que certaines incohérences ont été relevées par la DGEN et ce, en particulier, s'agissant de l'un des trois opérateurs. Par conséquent, la DGEN a procédé à un exercice de projection du trafic.

82. Il convient dès lors d'apprécier si les correctifs apportés par la DGEN, fondés sur un exercice de projection, sont de nature à remettre en cause l'équité de traitement entre opérateurs et, partant, les conditions de concurrence.

ii. Des difficultés et des incohérences constatées s'agissant des prévisions des opérateurs

83. À titre liminaire, il convient de souligner les difficultés rencontrées par la DGEN pour obtenir, auprès des opérateurs, les données nécessaires à l'élaboration des TRI. Il ressort en effet de la saisine que l'un des trois opérateurs n'a pas communiqué, dans les délais impartis, les pièces justificatives indispensables à la vérification des paramètres, sélections et calculs intégrés dans son modèle réglementaire.

84. Pourtant, le cadre juridique applicable énonce clairement les obligations qui incombent aux opérateurs. À cet égard, l'article LP. 212-22-14 du CPT prévoit que le modèle réglementaire soumis par les opérateurs, ainsi que les données figurant dans la fiche de restitution, doivent être vérifiés par un audit indépendant piloté et financé par le service en charge des télécommunications. Il confère ainsi à la DGEN le pouvoir de solliciter toute donnée utile et d'en exiger la communication par les opérateurs. Il impose également à ces derniers de justifier, auprès de l'auditeur et du service, la fidélité et la pertinence de la simulation effectuée, ainsi que l'ensemble des calculs conduisant aux données d'entrée et de sortie du modèle. Enfin, les articles LP. 212-3 et LP. 212-4 du CPT reconnaissent à la DGEN la faculté de solliciter tout document nécessaire à l'application des règles de régulation.

85. En conséquence, et en dépit de ces obligations, ce retard de transmission en temps utile, des données et éléments nécessaires à l'instruction n'a pas permis d'arrêter les nouveaux TRI des TAM dans les délais prévus pour l'entrée en vigueur du cycle « 2026-2027 ». Cette situation a conduit les autorités compétentes à proroger, pour l'ensemble des opérateurs, les tarifs applicables au titre du cycle « 2024-2025 », dans l'attente de la finalisation de l'élaboration des nouveaux tarifs et de leur approbation en conseil des ministres.

86. Par ailleurs, au-delà de la seule communication des données, il convient de relever également un problème de cohérence des données communiquées. Ainsi, pour l'exercice « 2026-2027 », des incohérences majeures sont apparues dans les projections transmises, en particulier s'agissant de celles communiquées par l'un des trois opérateurs.

87. De telles incohérences avaient d'ailleurs déjà été constatées dès l'élaboration initiale des tarifs, au cours de l'année 2021. 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* »[30]. Des difficultés similaires avaient également été constatées lors de l'exercice « 2025-2026 »[31].

88. 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, à première vue, 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 ;
- des changements de stratégie commerciale 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 difficilement prévisibles.

89. Ici encore, les prévisions de trafic estimées présentent des écarts significatifs avec les prévisions réalisées par les opérateurs qui ont été intégrées dans leurs modèles afin de déterminer leurs TAM. À cet égard, la DGEN a notamment relevé que les prévisions de trafic intégraient, pour l'un des trois acteurs, une hypothèse de décroissance sur les années 2026 à 2027 que les dernières données de trafic disponibles ne permettaient pas de corroborer. Ce constat affecterait également les perspectives d'évolution des parts de marché des deux opérateurs restants.

90. 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, des clés d'allocation entre services « voix » et « *data* »[32] ainsi qu'à la valorisation des actifs du réseau.

91. Comme lors de l'exercice précédent, un exercice de projection du trafic a ainsi été réalisé par la DGEN en se fondant sur les données réelles historiques disponibles ainsi que sur l'évolution globale du marché au cours des dernières années.

92. En pratique, les opérateurs ont transmis les dernières données de trafic disponibles (à fin août 2025 pour deux d'entre eux et fin décembre 2024 pour l'opérateur restant). Ces données de trafic proviennent directement de leurs logiciels de gestion. Sur la base de ces données, une

---

30 Autorité, avis n°2022-A-03 précité, paragraphe 49.

31 Autorité, avis n° 2023-A-06 précité, paragraphe 68.

32 L'utilisation d'une clé d'allocation différente d'un opérateur à l'autre (par exemple : temps d'utilisation des équipements par services contre conversion de la voix en data) crée un déséquilibre significatif entre les opérateurs. Cette méthode d'allocation doit être similaire pour les trois opérateurs afin d'assurer l'homogénéité du calcul.

évaluation du trafic global à fin décembre 2025 proratisé sur 12 mois a été réalisée pour les deux opérateurs ayant communiqué des données à fin août 2025.

93. Afin de compléter les données de l'opérateur restant pour l'année 2025, les données des deux autres ont été utilisées pour l'année 2025 (janvier à fin août) et proratisées sur 12 mois. Cette méthode de substitution permet d'alimenter le modèle technico-économique en l'absence d'informations complètes pour l'un des opérateurs, tout en cherchant à préserver la cohérence d'ensemble des hypothèses de marché.

94. Cette méthode apparaît cohérente et permet de retenir comme base de trafic, pour définir les tarifs « 2026-2027 », les données de la dernière année connue, soit 2025.

95. À ce trafic global, la DGEN a appliqué une croissance du marché égale à la moyenne des 3 dernières années pour 2026 (7,5%) et égale à 50% de la croissance des 3 dernières années pour 2027 (3,7%). Ce choix d'appliquer une croissance moins importante en 2027 est justifié par un horizon plus lointain de l'année 2027. Or, l'extrapolation du même taux de croissance que pour 2026 reviendrait à tenir compte 2 fois des mêmes hypothèses sur des années différentes.

96. Enfin, tout comme pour l'exercice précédent, un gain de part de marché pour l'opérateur Viti a été intégré (dans la même tendance que pour l'exercice précédent) ainsi qu'un maintien de la répartition des parts de marché entre PMT et Onati. L'objectif de ces ajustements est d'une part de tenir compte des évolutions de parts de marché et d'autre part de préserver Viti de TAM surestimés afin de préserver des conditions de concurrence équilibrées.

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

98. 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 l'Hexagone[33]. Il limite ainsi les distorsions qui seraient apparues en prenant une base différente selon les opérateurs.

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

100. En définitive, bien qu'elle repose nécessairement sur des hypothèses prospectives, cette méthode apparaît conforme avec les principes concurrentiels dès lors que le tarif ainsi fixé ne s'appliquera qu'aux trafics effectivement acheminés en 2026 et 2027.

101. Il ressort de l'ensemble de ces éléments que la DGEN a, pour la détermination des tarifs « voix » du cycle « 2026-2027 », retenu une méthode conforme au principe d'orientation vers les coûts et aux exigences d'une concurrence loyale et effective.

2. Les tarifs de référence d'interconnexion applicables aux terminaisons d'appels mobiles « SMS »

102. Comme pour le cycle « 2025-2026 », et conformément au jugement du TAPF du 22 novembre 2022 ayant censuré l'absence d'orientation vers les coûts des anciens TRI des TAM « SMS »

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

pour le cycle « 2022-2023 »[34], les tarifs proposés pour le cycle « 2026-2027 » sont orientés vers les coûts et calculés selon la même méthodologie que celle retenue pour les TRI des TAM « voix ». Ils reposent ainsi sur les résultats du modèle technico-économique appliqué individuellement à chacun des opérateurs, en fonction de ses coûts propres.

103. Compte tenu des développements qui précèdent sur la nécessité de maintenir, à ce stade, une asymétrie tarifaire entre opérateurs[35], ainsi que des enseignements tirés du jugement du TAPF du 22 novembre 2022, lequel a censuré non seulement l'absence d'orientation vers les coûts des anciens tarifs SMS, mais également le recours à une tarification uniforme, seul le projet tarifaire présenté en option 1 fera l'objet de la présente analyse par l'Autorité.

104. Cette approche s'inscrit dans le prolongement de celle retenue pour les TRI des TAM « voix », en ce qu'elle repose sur une détermination individualisée des tarifs selon les coûts propres de chaque opérateur et demeure, à ce stade du développement du marché polynésien, la seule pleinement cohérente avec l'exigence d'une concurrence effective et loyale.

a) <u>Le projet tarifaire proposé</u>

105. Pour rappel, s'agissant des SMS, le jugement du TAPF du 22 novembre 2022 avait annulé les arrêtés du 9 décembre 2021 au motif que le tarif uniforme fixé à 1 franc par SMS n'était pas orienté vers les coûts. Dans son avis n° 2023-A-01, l'Autorité avait déjà relevé le caractère doublement problématique de ce tarif. D'une part, il était significativement supérieur aux coûts effectivement supportés pour l'acheminement d'un SMS entrant chez chacun des trois opérateurs ; d'autre part, il était identique pour tous, malgré des structures de coûts différentes, ce qui empêchait les tarifs réglementés de jouer leur rôle de rééquilibrage entre opérateurs matures et entrants.

106. À la suite de cette décision, la même méthodologie que celle retenue pour les TRI « voix » a été appliquée aux SMS pour les cycles postérieurs, d'abord pour les années 2024 et 2025, puis reconduite pour le cycle « 2026-2027 ». Les TRI des TAM « SMS » sont ainsi déterminés, pour chaque opérateur, sur la base de ses coûts de réseau pertinents, tels qu'issus du modèle, sans recours à un tarif uniforme déconnecté de ces coûts, tout en maintenant une asymétrie tarifaire entre opérateurs.

107. Le projet propose de conserver, pour deux des opérateurs, le tarif issu du modèle orienté vers les coûts selon leur propre évaluation. Comme détaillé aux paragraphes 966 et suivants, pour le calcul du TRI de l'opérateur restant, les mêmes hypothèses d'alignement que pour la voix sont proposées (*i.e.* modification de la clé d'allocation entre les services « voix » et « *data* » ; la modification des projections de trafic ainsi que la valorisation des actifs du réseau (Capex)).

108. Les tarifs suivants ont été proposés et soumis à la demande d'avis (dernières colonnes) :

[34] Tribunal administratif de la Polynésie française, jugement n° 2200067 du 22 novembre 2022.
[35] Voir en ce sens les paragraphes 49 et suivants.

En XPF par SMS	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Onati	0,0005	0,0003	0,00013	0,00013	**0,000036**	**0,00004**
PMT	0,0280	0,0281	0,02564	0,02927	**0,006400**	**0,00621**
Viti	0,2822	0,1803	0,32024	0,19014	**0,201000**	**0,15904**

109. 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 relève que le marché de détail polynésien a connu, au cours des dernières années, une forte croissance des usages, sous l'effet notamment de l'essor d'offres « SMS » illimités *all-net*. Les opérateurs observent désormais une tendance à la stabilisation.

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

110. À noter, la situation spécifique du dernier opérateur à être entré sur le marché, Viti, qui est beaucoup moins développé que ses concurrents et est exposé à des coûts unitaires encore importants.

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

112. L'Autorité constate que les coûts ainsi déterminés sont de nature à répondre aux objections formulées par le jugement du TAPF du 22 novembre 2022 et à contribuer au développement d'une concurrence effective et loyale.

113. En effet, ces tarifs permettent à la fois de ramener le niveau des TRI des TAM « SMS » à un niveau conforme aux coûts auxquels les opérateurs sont respectivement exposés et de tenir compte des différences structurelles de coûts entre opérateurs, renforçant ainsi le rôle correcteur de la régulation au bénéfice des opérateurs les plus récents et, *in fine*, des consommateurs.

b) <u>Des conséquences financières différentes selon les acteurs</u>

114. L'Autorité ne peut que saluer le choix pragmatique de tendre vers des tarifs plus bas des TAM, lesquels sont susceptibles de favoriser l'essor des usages pour les consommateurs en suivant une orientation vers les coûts des opérateurs.

115. À cet égard, il convient de relever que les tarifs applicables aux TAM « SMS » correspondent aux coûts théoriques proposés par les opérateurs, en application de la méthodologie de calcul qui leur est imposée, avec un réajustement effectué par la DGEN pour le TRI de l'un des trois opérateurs en raison des incohérences relevées. En effet, comme évoqué ci-dessus au paragraphe 89, pour le calcul du TRI de l'un des trois opérateurs, les mêmes hypothèses d'alignement que pour la voix ont été appliquées[36].

[36] À savoir, modification de la clé d'allocation entre les services « voix » et « data », la modification des projections de trafic ainsi que la valorisation des actifs du réseau (Capex).

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

117. Les effets des tarifs proposés sur les différents opérateurs peuvent être synthétisé comme suit :

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

En XPF		**Solde 2026**	**Solde 2027**	**Solde total**
Onati	Tarif Gvt correspondants aux coûts réels	[…]	[…]	[…]
PMT	Tarif Gvt correspondants aux coûts réels	[…]	[…]	[…]
Viti	Tarif Gvt correspondants aux coûts réels	[…]	[…]	[…]

118. Il ressort de ces éléments que le projet conduit à des flux loin de l'équilibre pour les trois acteurs avec Onati qui est très déficitaire, PMT légèrement excédentaire et Viti très excédentaire.

119. 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.

120. Or, le marché polynésien est encore déséquilibré, même entre les deux principaux opérateurs. Il apparaît 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 (0,006400 F en 2026 et 0,00621 F en 2027 par SMS pour PMT, et 0,000036 F pour 2026 et 0,00004 F en 2027 pour Onati), il demeure néanmoins extrêmement différent. Ainsi, le coût de revient pour PMT est entre 178 fois (en 2026) et 155 fois (en 2027) supérieur à celui de Onati.

121. Dans la mesure où plus de 200 millions de SMS sont échangés chaque année entre les opérateurs, principalement PMT et Onati, l'hypothèse d'une répartition par moitié des SMS entrants entre les deux principaux opérateurs permet de retenir un tarif orienté vers les coûts – comme c'est le cas en l'espèce – qui 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.

122. 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 %)[37] et les coûts sont certes 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 sont de nature à soutenir ses investissements dans le réseau et sa croissance sur le marché.

123. Les niveaux de TRI « SMS » arrêtés pour la période considérée marquent une baisse significative des tarifs pour les opérateurs par rapport aux cycles précédents, avec une diminution très marquée pour Onati et PMT :

- pour Onati, le tarif passe de 0,00013 F/SMS en 2024 et 2025 à 0,000036 F/SMS en 2026 (soit une baisse d'environ 72 %), avant une légère remontée à 0,00004 F/SMS en 2027 ;
- pour PMT, après des niveaux relativement stables entre 2022 et 2025 (entre 0,02564 et 0,02927 F/SMS), le tarif diminue fortement à 0,006400 F/SMS en 2026 puis 0,00621 F/SMS en 2027 (soit une baisse d'environ 78 % par rapport à 2025) ;
- pour Viti, les TRI demeurent plus élevés que ceux des deux autres opérateurs, mais s'inscrivent également dans une trajectoire de modération sur la fin de période, passant de 0,201000 F/SMS en 2026 à 0,15904 F/SMS en 2027.

124. Cette évolution d'ensemble confirme une orientation à la baisse des TRI pour le cycle « 2026-2027 », tout en maintenant des écarts cohérents avec les structures de coûts propres à chaque opérateur.

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

126. L'Autorité relève, à cet égard, que le modèle en vigueur, bien qu'orienté vers les coûts, conduit à des tarifs relativement élevés pour les TAM. Les limites observées dans l'analyse des coûts réels des opérateurs s'expliquent principalement par des incohérences dans les données comptables transmises, parfois avec du retard, notamment des écarts entre les informations communiquées et les valeurs des actifs inscrits au bilan. Dans ce contexte, des retraitements ont été nécessaires afin de fiabiliser les bases de calcul. Ces difficultés rendent la mission de régulation de la DGEN plus complexe et le risque de maintien de TAM à des niveaux injustement élevés demeure réel.

127. Cette difficulté méthodologique a d'ailleurs été mise en lumière par le contentieux opposant Onati et PMT relatif aux TRI de PMT, lequel a conduit le TAPF, par jugement du 10 février 2026, à censurer les TRI fixés pour PMT au regard du respect du principe d'orientation vers les coûts et à enjoindre au Pays d'adopter de nouveaux TRI applicables à cet opérateur pour les cycles tarifaires « 2022-2023 » et « 2024-2025 » révisés à la suite de l'arrêt de la CAA de Paris du 7 août 2024.

128. Il ressort de l'ensemble de ces éléments que la DGEN a, pour la détermination de sa proposition tarifaire relative aux TRI des TAM « SMS » pour le cycle « 2026-2027 », retenu une approche conforme à l'exigence d'orientation vers les coûts et aux principes d'une concurrence loyale et effective, en cohérence avec le jugement du TAPF du 22 novembre 2022 ainsi que le maintien, à ce stade, d'une asymétrie tarifaire entre les opérateurs.

[37] Autorité, avis n° 2023-A-06 relatif à la fixation des tarifs de référence d'interconnexion (TRI) des terminaisons d'appels mobiles (TAM) des opérateurs de téléphonie mobile Onati, PMT et Viti pour 2024 et 2025, paragraphe 110.

C. SUR LES ÉVOLUTIONS NÉCESSAIRES

1. Les évolutions nécessaires dans la méthode de détermination des tarifs des terminaisons d'appels mobiles « voix » et « SMS »

129. Dans son avis n° 2020-A-02, l'Autorité avait formulé plusieurs propositions de modification des textes, dont seules certaines ont été retenues. Si le présent avis n'a pas pour objet de remettre en cause le cadre juridique désormais en vigueur, il demeure pertinent de rappeler les évolutions nécessaires à moyen terme des modalités de détermination des tarifs, dès lors que ces analyses conservent toute leur actualité.

130. Depuis lors, l'Autorité s'est en outre prononcée, dans son avis n° 2023-A-06, sur le cycle « 2024-2025 » des TRI des TAM « voix » et « SMS », puis, en 2025, dans son avis n° 2025-AO-07 relatif au régime juridique de l'itinérance mobile[38]. Ces avis prolongent et structurent les réflexions engagées par l'Autorité, en les orientant vers un ajustement du cadre réglementaire et méthodologique applicable aux coûts dans le secteur des télécommunications.

131. À cet égard, dans ses avis n° 2022-A-03, n° 2023-A-01 puis n° 2023-A-06, l'Autorité a déjà souligné à plusieurs reprises que :

- l'élaboration et la mise à jour du modèle retenu sont lourdes et complexes et nécessitent le recours à des consultants extérieurs coûteux ;
- le modèle conduit à des niveaux de tarifs relativement élevés pour les TAM, y compris pour l'opérateur historique, avec pour conséquence que, alors même que l'uniformisation avait été initialement souhaitée par les opérateurs alternatifs, ceux-ci en ont ultérieurement contesté les résultats devant le juge ;
- il serait opportun, à moyen terme, d'envisager l'adoption d'un modèle de type CILT, plus simple et conduisant structurellement à des coûts, et donc des tarifs plus bas, ainsi que le prévoit expressément l'avis n° 2023-A-06.

132. Dans ce contexte, le présent exercice relatif au cycle « 2026- 2027 » constitue l'occasion de rappeler le bilan dressé par l'Autorité **(a)**, tel que synthétisé notamment dans l'avis n° 2023-A-06. Il permet également d'identifier les évolutions nécessaires du modèle **(b)**, en particulier s'agissant de la prévisibilité des évolutions de tarifs à la baisse **(c)**, de la concurrence par les infrastructures dans les zones peu denses du territoire **(d)** et de la question, prioritaire, de la transmission et l'exploitation des informations sur les opérateurs **(e)**.

133. Il conviendra également de mettre en perspective ces réflexions avec les orientations plus récentes issues de l'avis n° 2025-AO-07 précité, notamment s'agissant de la segmentation territoriale et de la méthodologie de calcul des coûts de l'itinérance.

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

134. La fixation de tarifs réglementés pour l'accès à certaines prestations téléphoniques ne se justifie qu'en cas de défaillances de marché avérées, et doit, à ce titre, respecter un principe de nécessité et de proportionnalité. Lorsque la concurrence est susceptible, à elle seule, d'assurer des prix raisonnables et non discriminatoires, l'intervention directe du régulateur sur les tarifs n'a pas

[38] Autorité, avis n°2025-AO-07 relatif à une demande d'avis sur un projet de loi du pays relative au régime juridique de l'itinérance mobile.

vocation à se substituer au jeu du marché. À l'inverse, dans les zones où les conditions économiques ne permettent pas l'émergence d'une concurrence effective, notamment dans les zones les moins denses ou les plus coûteuses à desservir, une intervention plus structurante est susceptible d'être justifiée.

135. Le projet de loi du pays relatif au régime juridique de l'itinérance mobile illustre cette logique[39]. Outre l'introduction d'une segmentation territoriale, il prévoit la possibilité pour le Pays de fixer des plafonds de prix dans certaines zones, précisément là où l'absence de concurrence par les infrastructures et les contraintes de coûts risqueraient de conduire à des niveaux de tarifs excessifs. De tels plafonds ne sauraient toutefois être envisagés que comme l'aboutissement d'un raisonnement démontrant que des instruments moins intrusifs ne suffisent pas à garantir une concurrence effective.

136. Comme le rappelle l'Autorité dans son avis n° 2023-A-06, l'exemple des autorités étrangères telles que l'*Australian Competition and Consumer Commission* en Australie ou la *Commerce Commission* en Nouvelle-Zélande montre l'intérêt d'une gradation des régimes de régulation, du moins au plus intrusif. Ces autorités, compétentes à la fois en matière de concurrence et de régulation sectorielle, disposent d'un éventail d'outils allant de simples obligations de transparence ou de publication d'informations, jusqu'à la régulation tarifaire stricte. Leur pratique met en évidence que le seul fait de pouvoir, en dernier ressort, recourir à un régime plus coercitif suffit souvent à inciter les opérateurs à ajuster leurs comportements, de sorte que le recours effectif aux mesures les plus lourdes demeurent exceptionnelles. L'intervention sur les prix se trouve ainsi cantonnée à des situations où elle est strictement nécessaire pour remédier à une défaillance durable du marché.

137. Ces autorités insistent[40] également sur le rôle central de la transparence de l'information comme levier de régulation « léger » mais efficace. La collecte régulière de données auprès des opérateurs, leur traitement par l'autorité de régulation, puis leur publication (lorsqu'elle est possible) contribuent à réduire les barrières à l'entrée, à éclairer les choix des pouvoirs publics et, dans certains cas, à discipliner les opérateurs sans qu'il soit besoin de recourir à des instruments plus intrusifs.

138. Dans le contexte polynésien, la mise en place d'un dispositif structuré de transmission d'informations et d'un observatoire des marchés s'inscrit directement dans cette logique. Elle permet de réserver les interventions les plus fortes, telles que la fixation de plafonds de prix ou de TRI, aux seules hypothèses où les outils plus souples se révèlent insuffisants.

139. À cet égard, en particulier s'agissant de la transmission d'informations, comme indiqué aux paragraphes 126 et suivants, si le modèle actuel est bien orienté vers les coûts, il aboutit néanmoins à des niveaux de TAM relativement élevés. Les limites constatées dans l'exploitation des données comptables transmises par les opérateurs tiennent principalement à des incohérences ou insuffisances dans les informations communiquées. Dans ce contexte, des ajustements sont nécessaires pour fiabiliser les analyses, ce qui complexifie la mission de régulation de la DGEN et accroît le risque de fixation de TAM à des niveaux excessifs.

140. Dans ce contexte, il apparaît nécessaire que le régulateur polynésien puisse s'appuyer sur un cadre de modélisation et d'instruction des coûts plus robuste et plus finement calibré, reposant notamment sur un dispositif de collecte et de transmission de données comptables normé, homogène et opposable à l'ensemble des opérateurs. Un tel dispositif doit permettre de vérifier

---

39 Autorité, avis n°2025-AO-07 relatif à une demande d'avis sur un projet de loi du pays relative au régime juridique de l'itinérance mobile, paragraphes 73 et suivants.

40 Voir en ce sens l'avis n°2022-A-03 du 17 octobre 2022, paragraphes 70 et suivants.

la cohérence et la fiabilité des informations communiquées et, ce faisant, de réduire les incertitudes d'instruction ainsi que le risque de contentieux.

Recommandations :

2. **Dans le cadre de la régulation du secteur des télécommunications polynésien, le régulateur 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 ;**
3. **Pour permettre de rester le plus proche possible des coûts réels, il est recommandé que la fixation des TRI des TAM « voix » et « SMS » soit revue de manière annuelle plutôt qu'une fois tous les deux ans ;**
4. **Afin de renforcer la sécurité juridique des opérateurs et de la régulation des TRI, il est recommandé que le régulateur polynésien se dote d'un cadre de modélisation et d'instruction des coûts plus robuste et finement calibré, reposant notamment sur un dispositif de collecte et de transmission de données comptables normé, homogène et opposable à l'ensemble des opérateurs, afin de permettre la vérification de la cohérence et de la fiabilité des données transmises et de limiter le risque contentieux.**

b) <u>Une transition vers un modèle qui doit permettre la réduction progressive des tarifs</u>

141. 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. Maintien de tarifs asymétriques mais encore élevés dans le modèle actuel

142. Le choix du modèle et de l'assiette des coûts a des implications concurrentielles déterminantes. À ce jour, le CPT (article A. 212-22-11) prévoit, pour la détermination des TRI des TAM « voix » et « SMS », le recours à un modèle de coût moyen incrémental de long terme (CMILT) dit « CMILT+ » *bottom-up scorched node*. Ce modèle retient une assiette de coûts large, intégrant non seulement les coûts variables directement liés à la fourniture du service, mais également les coûts fixes du service (notamment les coûts de couverture du réseau, les coûts d'exploitation) ainsi qu'une partie des coûts joints et des coûts communs affectés au réseau.

143. Il en résulte un niveau de tarifs de terminaison sensiblement plus élevé que celui observé dans des juridictions comparables où la régulation s'appuie sur des modèles reposant sur une assiette plus restreinte[41], même si ce choix présente l'avantage de permettre une asymétrie tarifaire significative entre opérateurs. L'Autorité a déjà relevé, dans ses avis antérieurs sur les TRI, que le modèle CMILT+ en vigueur en Polynésie française conduit à des TRI des TAM relativement élevés, et que des modèles de type CILT, fondés sur des coûts variables uniquement, permettraient d'aboutir à des niveaux de tarifs plus faibles tout en conservant une asymétrie temporaire au bénéfice des entrants.

144. Un modèle fondé sur une telle assiette de coûts serait, à tarifs identiques entre opérateurs, de nature à pénaliser très fortement les plus petits acteurs. L'opérateur historique concentre, en effet, la majorité des appels *on-net* sur son propre réseau et reçoit davantage d'appels entrants en provenance des opérateurs alternatifs qu'il n'en émet vers eux. À tarif unitaire identique, son solde d'interconnexion serait globalement positif, tout en représentant une part relativement

[41] Autorité, avis n° 2023-A-06 précité, paragraphe 121.

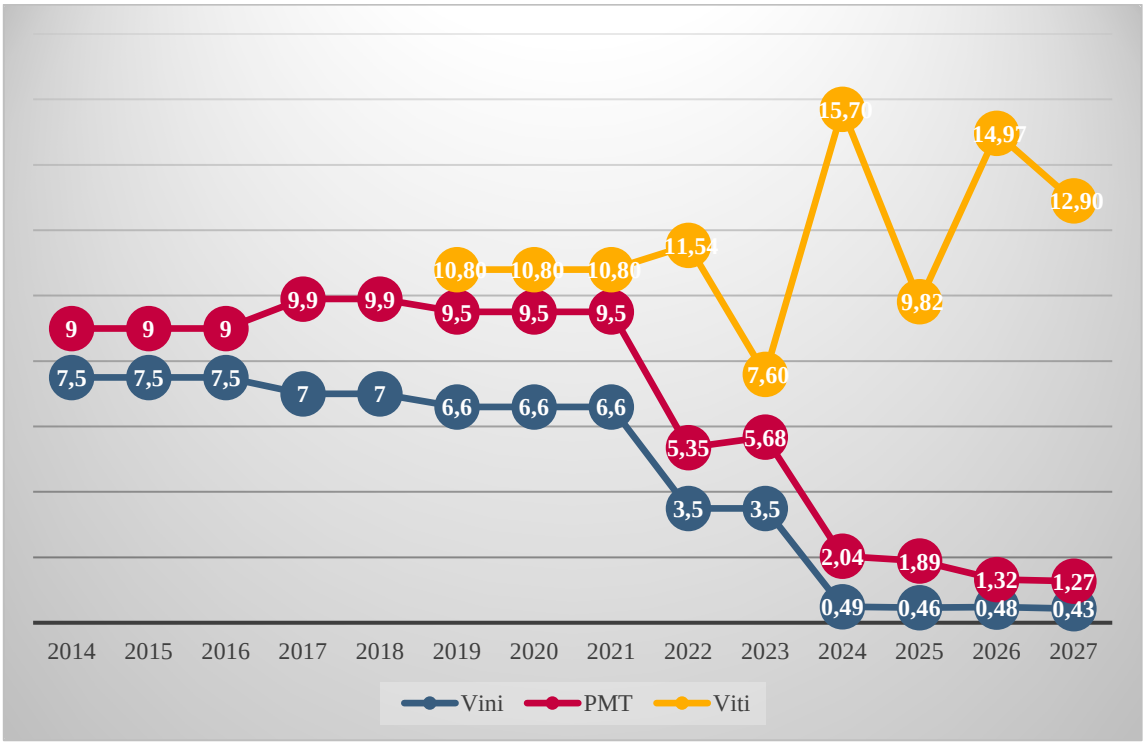
limitée de son chiffre d'affaires. À l'inverse, les opérateurs alternatifs, dont le réseau est moins développé, supporteraient une proportion plus importante d'appels sortants facturés, de sorte que leur solde d'interconnexion serait fortement négatif et pèserait beaucoup plus lourdement dans leurs charges d'exploitation.

145. En pratique, les tarifs ne sont toutefois pas identiques pour deux raisons principales. D'une part, du fait même des paramètres du modèle, le réseau de l'opérateur historique est, pour une large part, amorti et bénéficie d'économies d'échelle significatives, ce qui conduit à un coût unitaire de terminaison plus faible que pour les nouveaux entrants. Les gains d'échelle ainsi dégagés se traduisent, en partie, dans les résultats du modèle, en faveur des opérateurs minoritaires, dont les tarifs (et donc les recettes unitaires) sont plus élevés. D'autre part, le CPT prévoit la possibilité pour le régulateur de s'écarter des tarifs dits « théoriques », strictement issus du modèle, pour tenir compte de la maturité du marché et des conditions de la concurrence, ce qui permet d'accentuer ou de moduler l'asymétrie tarifaire en fonction des objectifs poursuivis[42].

146. Le solde global entre ces différents effets demeure incertain et dépend, notamment, de la manière dont le moindre coût unitaire de l'opérateur historique vient ou non compenser, en pratique, les soldes d'interconnexion qui jouent *a priori* à son avantage (plus d'appels entrants que sortants vis-à-vis des opérateurs alternatifs).

147. Dans ces conditions, le modèle CMILT+ tel qu'il est actuellement mis en œuvre permet de concilier, de manière encore imparfaite, plusieurs objectifs : assurer une certaine baisse des tarifs par rapport à une approche en coût complet, favoriser le développement de la concurrence en ménageant une asymétrie tarifaire au bénéfice des opérateurs alternatifs, tout en préservant la capacité d'investissement des opérateurs, en particulier dans la modernisation des réseaux (4G et au-delà) et la couverture des archipels éloignés.

Évolution des tarifs des TAM « voix » en XPF par minute



42 Autorité, avis n° 2023-A-06 précité, paragraphe 123.

148. Comme en 2022 et 2023[43], l'Autorité considère que le principe d'un modèle unique présente l'avantage d'homogénéiser les conditions de calcul des TRI des TAM. Le choix du CMILT+ demeure, à ce stade, cohérent avec le cadre réglementaire en vigueur. Toutefois, à la lumière des développements plus récents intervenus dans le cadre du projet de régulation de l'itinérance mobile, la question de son évolution se pose désormais.

149. En effet, dans son avis n° 2025-AO-07 relatif au projet de loi du pays en matière d'itinérance mobile, l'Autorité a recommandé d'inscrire, dans le futur cadre normatif, la référence au modèle CILT comme méthodologie technico-économique ou, à tout le moins, d'adopter une méthodologie de calcul des coûts basée sur un modèle de type CILT pour le calcul des coûts pertinents dans le cadre de la détermination des prix de l'itinérance mobile sur le territoire polynésien. L'Autorité souligne à cet égard qu'un modèle de type CILT conduit à des tarifs plus faibles que les tarifs issus des modèles CMILT et CMILT+, et en tout état de cause à des tarifs inférieurs à ceux résultant d'une approche en coût complet[44].

150. Dans une logique de cohérence d'ensemble de la régulation, cette orientation vers un modèle de type CILT pour l'itinérance mobile invite ainsi à s'interroger, à moyen terme, sur l'opportunité d'une convergence méthodologique entre la régulation des prix de l'itinérance et celle des TRI des TAM « voix » et « SMS ». Une telle convergence pourrait permettre de réduire les niveaux de tarifs tout en maintenant une asymétrie temporaire lorsque cela est justifié, et de simplifier le cadre de modélisation utilisé par le régulateur et les opérateurs, conformément aux réflexions déjà engagées dans les avis TRI antérieurs.

ii. Intégration du caractère évolutif des tarifs dans les textes

151. Dans son avis n° 2020-A-02, l'Autorité avait proposé d'inscrire la détermination des tarifs dans un processus explicitement progressif, articulé en deux étapes :

    i) dans un premier temps, le choix d'un modèle permettant de déterminer des coûts moins élevés, de type CILT, tout en conservant une asymétrie tarifaire au bénéfice des opérateurs les plus récents ;

    ii) dans un second temps, une fois le marché parvenu à un stade de maturité suffisant, la mise en place d'un tarif symétrique mais très bas, voire nul.

152. Ces propositions visaient à garantir, dans la durée, l'adéquation des tarifs aux conditions de concurrence propres au marché polynésien. Elles n'ont été que partiellement mises en œuvre dans la loi du pays : si le CPT (article LP. 212-25-1) consacre bien le caractère évolutif du modèle « *en fonction des conditions de concurrence* », ses dispositions d'application, codifiées aux articles A. 212-22-9 à A. 212-22-17, ont précisé une méthodologie détaillée fondée sur un modèle de type CMILT bottom-up « *scorched node* », sans prévoir de mécanisme de bascule progressive vers un modèle fondé sur une assiette de coûts plus restreinte, ni de trajectoire de convergence vers un tarif symétrique très bas.

153. Compte tenu, d'une part, des difficultés rencontrées par la DGEN dans l'élaboration des tarifs sur la base du modèle CMILT+ ainsi défini et, d'autre part, des évolutions attendues en matière d'itinérance mobile, l'Autorité ayant recommandé, dans son avis n° 2025-AO-07, de fonder la méthodologie de calcul des coûts d'itinérance sur un modèle de type CILT, il apparaît pertinent, au moins à moyen terme, de clarifier les objectifs poursuivis et d'opter pour un nouveau modèle.

---

43 Autorité, avis n°2022-A-03 et avis n 2023-A-06 précités.

44 Autorité, avis n°2025-AO-07 précité, paragraphe 248.

154. Dans une logique de régulation harmonisée, notamment s'agissant de la définition des coûts pertinents, le cadre normatif applicable (qu'il s'agisse de l'article LP. 212-25-1 du CPT ou des arrêtés pris en conseil des ministres sur son fondement, incluant le cas échéant une révision des articles A. 212-22-9 à A. 212-22-17) pourrait, à l'avenir, préciser les modalités d'évolution en se référant explicitement à un modèle de type CILT pour la détermination des tarifs « théoriques » des TAM.

155. La DGEN conserverait néanmoins la faculté, dans le cadre de la marge d'appréciation que lui reconnaît le texte et en fonction de l'évolution du marché, de se départir de ces résultats. Une telle évolution pourrait utilement être envisagée, au plus tard à compter du cycle « 2028-2029 », de manière à coïncider avec l'entrée en vigueur effective de la réforme du cadre juridique de l'itinérance mobile (loi du pays et arrêtés d'application) et à assurer, à cette échéance, la cohérence des approches retenues pour l'itinérance et pour les TRI.

Recommandation :

5. Afin d'assurer la cohérence d'ensemble de la régulation économique du secteur des télécommunications en Polynésie française, que le Pays engage une évolution du cadre normatif applicable aux TRI des TAM « voix » et « SMS », en vue d'aligner, au plus tard à compter du cycle « 2028-2029 », la méthodologie de calcul des coûts de terminaison sur un modèle de type CILT, identique à celui retenu pour la détermination des coûts d'itinérance mobile.

c) <u>À moyen terme, perspective de simplification du modèle et d'alignement des tarifs à un niveau nettement plus faible</u>

156. Comme l'Autorité l'avait déjà souligné dans son avis n° 2020-A-02, puis rappelé dans ses avis n° 2022- A-03 et n° 2023-A-06, le développement progressif du marché et l'implantation durable des nouveaux entrants doivent s'accompagner d'une réduction de l'asymétrie tarifaire et d'une baisse sensible des niveaux de tarifs. Cette diminution résulte, en premier lieu, de facteurs économiques intrinsèques (par exemple : développement de l'activité, économies d'échelle, amortissement des immobilisations) et peut, en second lieu, être accompagnée par le régulateur, notamment en vue de favoriser l'essor des offres d'abondance, qui supposent des TRI des TAM bas.

157. Dans la pratique, le régulateur recherche généralement, à travers la définition des TRI des TAM, un équilibre des soldes d'interconnexion suffisamment homogène entre opérateurs. Il s'agit, d'une part, de ne pas obérer les capacités de développement des opérateurs alternatifs par des soldes fortement négatifs et, d'autre part, de ne pas faire reposer de manière disproportionnée sur l'opérateur historique le financement de ce développement au moyen de soldes durablement positifs.

158. À horizon d'un marché mature, une situation où les soldes d'interconnexion sont globalement proches de l'équilibre conduit logiquement à envisager des tarifs très bas, voire nuls, le coût des appels entrants étant alors compensé par l'absence de facturation des appels sortants. Sans qu'il soit nécessaire de retenir immédiatement une telle extrémité dans un marché encore en cours d'ouverture, la pratique atteste d'une tendance générale à la baisse progressive des tarifs vers des niveaux faibles, à mesure que la concurrence par les mérites se consolide[45].

[45] Voir en ce sens l'avis de l'Autorité n° 2023-A-06 précité, paragraphe 131.

159. Des évolutions en ce sens apparaissent d'autant plus nécessaires en Polynésie française que, par ailleurs, le régime juridique de l'itinérance mobile est lui-même en cours de transformation. Dans son avis n° 2025-AO-07, l'Autorité a en effet recommandé que la méthodologie technico-économique retenue pour la détermination des coûts pertinents liés à la prestation d'itinérance mobile repose sur un modèle de type CILT, fondé sur les seuls coûts incrémentaux pertinents supportés par un opérateur efficient.

160. Ce choix rejoint la trajectoire tracée dès 2020 par l'Autorité avec la substitution progressive d'un modèle à assiette large (CMILT+) par un modèle plus simple et plus restrictif (CILT), conduisant structurellement à des tarifs plus bas, tout en permettant de maintenir, de façon transitoire, une asymétrie au bénéfice des opérateurs les plus récents. À terme, une fois le marché parvenu à un degré de maturité jugé suffisant, notamment au regard de la segmentation territoriale à venir[46], les différences résiduelles de coûts devraient être absorbées par la dynamique concurrentielle, rendant possible un tarif symétrique stable à un niveau faible.

161. Dans ce contexte, et compte tenu des difficultés rencontrées par la DGEN pour alimenter et actualiser le modèle CMILT+ défini aux articles A. 212-22-9 à A. 212-22-17 du CPT, il apparaît pertinent d'envisager, à moyen terme, une simplification du dispositif et une harmonisation des approches retenues pour les TRI et pour l'itinérance. Le cadre normatif applicable, qu'il s'agisse de l'article LP. 212-25-1 ou des arrêtés pris en conseil des ministres sur son fondement[47], pourrait ainsi être complété pour prévoir expressément, à compter du cycle 2028-2029, le recours à un modèle de type CILT pour la détermination des tarifs « théoriques » des TRI, en cohérence avec la réforme de l'itinérance mobile.

162. La DGEN conserverait, dans ce cadre, la marge d'appréciation que lui reconnaît le CPT pour s'écarter, lorsque la situation du marché le justifie, des résultats du modèle – à la hausse ou à la baisse – notamment afin de tenir compte de la segmentation territoriale et des objectifs de concurrence poursuivis. Une fois la trajectoire de baisse clairement définie et suivie, les tarifs pourraient être cristallisés à un niveau faible, ce qui réduirait la fréquence et le coût des exercices de modélisation, tout en limitant les risques de contentieux.

Recommandations :

6. Que ce modèle de type CILT soit expressément établi comme fournissant les tarifs « théoriques » de référence au sens du CPT, à partir desquels le service en charge des télécommunications pourra, dans la limite de la marge d'appréciation que lui reconnaissent les textes et au regard notamment de la segmentation territoriale issue de la future réforme de l'itinérance et de la maturité des marchés, s'écarter le cas échéant, pour fixer, à la baisse, les TRI définitifs ;

d) <u>Un projet de segmentation territoriale pour l'encadrement de la concurrence dans les zones peu denses</u>

i. Un chantier structuré par une réforme à venir du régime juridique de l'itinérance mobile

[46] Voir en ce sens les paragraphes 164 et suivants.

[47] Le cas échéant via une révision des articles A. 212-22-9 à A. 212-22-17 du CPT.

163. La couverture téléphonique de l'ensemble des îles polynésiennes, dont certaines sont à la fois éloignées et très peu peuplées, demeure un défi majeur. Dans ses précédents avis, l'Autorité avait déjà souligné qu'il était, en pratique, illusoire d'attendre de plusieurs opérateurs mobiles qu'ils parviennent à l'équilibre économique en déployant chacun leur propre réseau sur l'ensemble du territoire, sauf à pratiquer des tarifs très élevés, au détriment des consommateurs et de l'accessibilité du service. Le déploiement d'infrastructures mobiles dans les zones les plus isolées ne se justifie pas économiquement en l'absence de mécanismes de mutualisation ou de soutien public, et soulève par ailleurs des enjeux environnementaux significatifs.

164. Pour répondre à cette problématique, l'Autorité avait, dès 2023[48], recommandé de distinguer des zones où une concurrence par les infrastructures est envisageable (notamment à Tahiti, Moorea ou Bora Bora) et des zones où seule une concurrence par les services est réaliste, la couverture reposant alors sur un nombre limité d'opérateurs, voire un seul, fournissant des prestations d'itinérance aux autres. Le régime toujours en vigueur impose, en principe, le déploiement de tous les opérateurs sur l'ensemble des archipels, sans reconnaissance formelle de « zones de carence de l'initiative privée », alors même que ces zones existent *de facto*. Dans ce contexte, même l'opérateur historique, pourtant en mesure de compenser une partie de ses coûts de déploiement au moyen de l'itinérance, a bénéficié d'importantes subventions publiques pour déployer la 4G dans les archipels éloignés. Dans ces circonstances, il paraît délicat d'exiger le déploiement sur ces îles d'autres opérateurs, a fortiori si ces derniers ne bénéficient pas pour leur part de subventions.

165. L'avis n° 2025-AO-07 relatif à l'itinérance mobile marque, à cet égard, une étape importante. Le projet de loi du pays, analysé dans le cadre de cet avis, introduit un nouvel article LP. 212-6 dans le CPT prévoyant une régulation différenciée de l'itinérance mobile fondée sur une segmentation territoriale du territoire polynésien sur la base de critères objectifs, parmi lesquels figurent notamment la présence d'infrastructures, le taux de couverture existant, la concurrence effective et la rentabilité économique. À cette occasion, l'Autorité a notamment recommandé que la rentabilité soit érigée en critère central, afin de faire correspondre, autant que possible, la construction juridique des zones (rentables, faiblement rentables, non rentables) à la réalité économique des territoires et à la notion de « zone de carence de l'initiative privée ».

166. Ce chantier de segmentation, désormais engagé, a vocation à entrer pleinement en vigueur en 2028, avec l'adoption de la loi du pays et de ses arrêtés d'application.

ii. De la réflexion sur les zones peu denses à un cadre de segmentation et de financement en cours de mise en œuvre

167. Saisie en 2023 sur la détermination des conditions de déploiement et de financement des réseaux de télécommunications dans les îles peu denses, l'Autorité avait recommandé, dans son avis n° 2023-A-02, d'organiser l'analyse du territoire autour de trois grandes catégories de zones, distinguées principalement en fonction de la rentabilité :

(i) des zones non rentables nécessitant un soutien public et relevant d'une carence de l'initiative privée, où un opérateur unique serait désigné pour déployer et exploiter le réseau local, les conditions d'itinérance et les tarifs de gros étant encadrés par le Pays ;

[48] Autorité, avis n° 2023-A-02, précité.

(ii) des zones peu denses où un ou deux opérateurs peuvent être rentables mais pas trois, ce qui justifie la mutualisation des infrastructures et, selon le nombre d'opérateurs présents, un degré plus ou moins poussé de régulation des conditions d'itinérance ;

(iii) des zones concurrentielles, où trois opérateurs peuvent coexister et où l'itinérance résiduelle demeure principalement de nature commerciale, sous réserve d'une information et d'un contrôle ex-post du régulateur.

168. L'avis n° 2025-AO-07 prolonge et consolide cette approche en la projetant dans le futur cadre normatif relatif à l'itinérance mobile. Il préconise, d'une part, d'inscrire la segmentation territoriale dans la loi du pays sur la base d'un critère de rentabilité explicite, complété par une cartographie officielle des zones et une révision périodique de cette cartographie afin de tenir compte de l'évolution des technologies, des coûts et des parts de marché. Il recommande, d'autre part, de définir pour chaque type de zone un degré de régulation adapté aux conditions économiques et techniques d'accès à l'itinérance (prix plafonds orientés vers les coûts, modalités techniques transparentes, obligations de qualité) ainsi que des modalités de financement des zones non rentables (subventions, compensation, délégation de service public, mécanismes de péréquation, etc.)[49].

169. L'ensemble de ces éléments vise à sortir d'un régime de déploiement uniforme pour entrer dans une régulation structurée, articulant « concurrence » là où elle est économiquement justifiée et « intervention publique » là où le marché, seul, ne permet pas d'assurer une couverture suffisante.

170. Dans ce nouveau contexte, la question de la concurrence par les infrastructures dans les zones peu denses ne relève plus d'un simple « chantier prioritaire » à ouvrir, mais d'un chantier désormais en cours, encadré par une réforme législative et réglementaire en voie d'aboutissement.

171. L'entrée en vigueur complète du dispositif en 2028 devrait conduire à redéfinir les obligations de déploiement et les modèles économiques des opérateurs selon les catégories de zones ainsi délimitées, en articulant plus étroitement les outils de régulation (itinérance, financement des zones non rentables, obligations de couverture) avec les objectifs de concurrence et de cohésion territoriale. À terme, la segmentation territoriale prévue pour l'itinérance, fondée sur des critères de rentabilité objectivés et des mécanismes de financement transparents, est appelée à devenir le cadre de référence pour apprécier la pertinence d'une concurrence par les infrastructures dans les différentes parties du territoire polynésien.

172. Compte tenu de cette réforme et des recommandations de l'Autorité, notamment s'agissant de la détermination des coûts sur la base d'un modèle de type CILT et de la mise en place d'une segmentation territoriale fondée sur la rentabilité, il apparaît désormais indispensable de faire évoluer, dans un souci de cohérence d'ensemble, la régulation des TRI.

173. À mesure que le nouveau cadre de l'itinérance entrera en vigueur à compter de 2028, l'alignement de la méthodologie de calcul des coûts des TRI sur un modèle de type CILT, commun aux deux régimes, devrait être envisagé, de façon à assurer une définition homogène des « coûts pertinents » et à favoriser une trajectoire convergente de baisse des tarifs. La DGEN conserverait, dans ce schéma, la marge d'appréciation que lui reconnaît le CPT pour s'écarter, lorsque l'évolution du marché le justifie, des résultats « théoriques » du modèle mais sur la base d'un socle méthodologique unifié entre l'itinérance et les TRI.

[49] Autorité, avis n°2025-AO-07 relatif à une demande d'avis sur un projet de loi du pays relative au régime juridique de l'itinérance mobile.

Recommandation :

7. **Que cette évolution soit articulée avec l'entrée en vigueur de la future réforme du régime juridique de l'itinérance mobile, de manière à garantir une définition homogène des « coûts pertinents » et une trajectoire convergente de baisse des tarifs entre les différents instruments de régulation (itinérance et TRI), tout en préservant la capacité d'investissement des opérateurs et la couverture des zones peu denses.**

e) La question de l'information du régulateur

174. Le recours aux différents instruments dont dispose le régulateur demeure étroitement tributaire de la situation et du degré de maturité des marchés régulés, des positions respectives des acteurs du secteur, de l'architecture des offres existantes, ainsi que des usages des outils numériques par les entreprises et les particuliers. Il s'agit notamment pour le régulateur d'effectuer un arbitrage 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.

175. 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 apparaît que la DGEN ne dispose pas de l'ensemble de ces informations à jour et de manière régulière (infra-annuelle) et soit confrontée à des retards de transmission L'enjeu n'est pas tant juridique que de moyens.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.* »

176. 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.).

177. 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 exploitées faute de moyens.

178. 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 :

8. 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 pour assurer leur traitement et le cas échéant leur publication ;

2. L'évolution envisagée vers une dérégulation des tarifs apparaît encore prématurée

179. 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).

180. 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 en date du 17 mai 2023.

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

182. À moyen terme, il peut être envisagé 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.

183. 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 entraînant une spirale inflationniste.

184. 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 Viti sur le marché en 2020, qui pourrait être remis en cause.

185. 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.

186. En particulier, deux décisions ont été rendues 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[50] et Viti dans la décision[51] 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.

187. En théorie, s'agissant de l'itinérance, le cadre juridique prévoit que les conditions tarifaires sont, dans un premier temps, librement négociées entre opérateurs et qu'en cas de désaccord, une médiation, puis en dernier ressort une fixation du tarif par le conseil des ministres peut intervenir. De même, pour les TRI, le CPT confère d'ores et déjà au service en charge des télécommunications des prérogatives importantes en matière d'information. L'article LP. 212- 25-2 impose ainsi aux opérateurs de télécommunications de transmettre « *des données régulières et précises* » à la DGEN, selon des modalités définies par arrêté pris en conseil des ministres. En pratique, ces pouvoirs, qu'il s'agisse de la capacité d'arbitrage en matière d'itinérance ou des outils de contrôle et de suivi des TRI, demeurent peu ou pas exercés, faute d'outils opérationnels et de moyens suffisants au sein de la DGEN.

188. Le projet de loi du pays relatif à l'itinérance mobile, examiné dans l'avis n° 2025-AO-07, introduit justement un renforcement des pouvoirs de la DGEN en matière de collecte, de contrôle et d'exploitation des données nécessaires au contrôle du respect de la mise en œuvre de la méthodologie technico-économique et au respect des plafonds tarifaires. Tout comme pour la détermination des TRI des TAM, il convient néanmoins de souligner qu'un tel renforcement restera largement théorique s'il n'est pas accompagné de moyens humains suffisants et d'outils adaptés pour la DGEN. Les difficultés rencontrées par celle-ci[52] dans le cadre du calcul des TRI des TAM pour l'exercice 2026-2027 illustrent les limites d'un dispositif qui repose sur des obligations formelles non assorties de capacités effectives de contrôle et de suivi.

189. 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

---

[50] 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.

[51] 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. Cette décision est devenue définitive à la suite d'un arrêt de la Cour de cassation (Cass. com. 3 décembre 2025, n° 613 FS-B).

[52] Voir en ce sens les paragraphes 83 et suivants.

qu'une couverture plus large du territoire du fait de son implantation historique. La concurrence n'apparaît donc pas encore en mesure de se fonder sur les seuls mérites sans une intervention active du régulateur.

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

191. En effet, la régulation de droit commun est attribuée au conseil des ministres, après une instruction technique par la DGEN. Le conseil des ministres exerce à la fois des fonctions normatives et de régulation sectorielle, tout en entretenant des liens structurels au sein de l'OPT, dont Onati est une filiale. Les membres du gouvernement sont majoritaires au sein de son conseil d'administration.

192. L'Autorité, pour sa part, est cantonnée à des avis purement consultatifs, ou à la procédure contentieuse. 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 intervient 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.

Recommandation :

Afin de limiter le risque contentieux, 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 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 :

9. 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, Mme Miri Aunoa, M. Hubert Viaris de Lesegno, *membres titulaires*, et Mme Béatrice Kwon, *membre suppléant*.

La présidente

Johanne Peyre

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

1. Dans l'attente de la stabilisation du cadre législatif et réglementaire applicable au marché des télécommunications, en particulier s'agissant de la réforme de l'itinérance mobile et de ses effets attendus sur la dynamique concurrentielle, de conserver, pour le cycle « 2026-2027 », le principe d'une asymétrie tarifaire dans la détermination des TRI des TAM.
2. Dans le cadre de la régulation du secteur des télécommunications polynésien, le régulateur 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.
3. Pour permettre de rester le plus proche possible des coûts réels, il est recommandé que la fixation des TRI des TAM « voix » et « SMS » soit revue de manière annuelle plutôt qu'une fois tous les deux ans.
4. Afin de renforcer la sécurité juridique des opérateurs et de la régulation des TRI, il est recommandé que le régulateur polynésien se dote d'un cadre de modélisation et d'instruction des coûts plus robuste et finement calibré, reposant notamment sur un dispositif de collecte et de transmission de données comptables normé, homogène et opposable à l'ensemble des opérateurs, afin de permettre la vérification de la cohérence et de la fiabilité des données transmises et de limiter le risque contentieux.
5. Afin d'assurer la cohérence d'ensemble de la régulation économique du secteur des télécommunications en Polynésie française, que le Pays engage une évolution du cadre normatif applicable aux TRI des TAM « voix » et « SMS », en vue d'aligner, au plus tard à compter du cycle « 2028-2029 », la méthodologie de calcul des coûts de terminaison sur un modèle de type CILT, identique à celui retenu pour la détermination des coûts d'itinérance mobile.
6. Que ce modèle de type CILT soit expressément établi comme fournissant les tarifs « théoriques » de référence au sens du CPT, à partir desquels le service en charge des télécommunications pourra, dans la limite de la marge d'appréciation que lui reconnaissent les textes et au regard notamment de la segmentation territoriale issue de la future réforme de l'itinérance et de la maturité des marchés, s'écarter le cas échéant, pour fixer, à la baisse, les TRI définitifs.
7. Que cette évolution soit articulée avec l'entrée en vigueur de la future réforme du régime juridique de l'itinérance mobile, de manière à garantir une définition homogène des « coûts pertinents » et une trajectoire convergente de baisse des tarifs entre les différents instruments de régulation (itinérance et TRI), tout en préservant la capacité d'investissement des opérateurs et la couverture des zones peu denses.
8. 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 pour assurer leur traitement et le cas échéant leur publication.
9. Envisager la mise en place d'une régulation indépendante des télécommunications.