POLYNESIE FRANÇAISE

Autorité Polynésienne de la Concurrence

# 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)

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre du 02 avril 2020 n° 02089/PR, enregistrée le 03 avril 2020 sous le numéro 20/0001A, par laquelle le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence, sur le fondement de l'article LP 620-1 du code de la concurrence, d'une demande d'avis sur le projet de loi du pays relatif à la détermination du tarif de référence d'interconnexion des opérateurs de télécommunications et à la suppression du dispositif d'agrément des installateurs admis en télécommunications ;

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

Vu le code des postes et télécommunications en Polynésie française ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les rapporteurs, la rapporteure générale, le commissaire du gouvernement, les représentants de la direction générale de l'économie numérique (DGEN), les représentants des sociétés Onati, Pacific Mobile Telecom (PMT) et Viti, entendus lors de la séance du 11 juin 2020 ;

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

# SOMMAIRE

**Synthèse** ..... **4**

**Propositions** ..... **8**

**Introduction** ..... **10**

**I. Constatations** ..... **11**

*A. Le cadre réglementaire du secteur de la téléphonie mobile en Polynésie française* ..... *11*

1. Le régime d'interconnexion en matière de terminaison d'appel mobile actuellement en vigueur ..... 12
a) Le processus d'établissement des conventions d'interconnexion ..... 12
b) Le contenu des conventions d'interconnexion ..... 12
c) Le tarif de référence de l'interconnexion ..... 12
2. Le comité consultatif des télécommunications ..... 13
3. L'itinérance mobile ..... 14
4. Le service public des télécommunications ..... 14

*B. Les acteurs de la téléphonie mobile en Polynésie française* ..... *15*

1. L'opérateur public : l'OPT et sa filiale, Onati ..... 15
2. Les autres opérateurs mobiles ..... 16
a) Pacific Mobile Telecom (Vodafone) ..... 16
b) Viti ..... 16
3. Synthèse ..... 17

*C. Les projets soumis à examen* ..... *17*

1. L'adoption d'un nouveau cadre réglementaire pour la détermination des tarifs d'interconnexion des terminaisons d'appels mobiles entre opérateurs ..... 17
2. La fin de la procédure d'autorisation préalable des installateurs en télécommunications ..... 20
3. La modification de la composition et du rôle du CCT ..... 21

**II. Analyse concurrentielle et propositions** ..... **22**

*A. La grille d'analyse applicable et les enjeux de la tarification des terminaisons d'appel mobile en Polynésie française* ..... *22*

1. Grille d'analyse applicable aux demandes d'avis ..... 22
2. Application à la régulation des tarifs des terminaisons d'appels mobiles ..... 22
a) Grille d'analyse applicable à la terminaison d'appels mobiles ..... 22
b) Application au secteur des télécommunications mobiles polynésien ..... 24
c) Objectifs et modalités de la régulation des tarifs des TAM par le régulateur polynésien ..... 26

*B. Examen des dispositions du projet de loi du pays et de l'arrêté au regard de la concurrence* ..... *30*

1. La fin de la procédure d'autorisation préalable des installateurs ..... 30
2. La modification de la composition et des prérogatives du comité consultatif des télécommunications (CCT) ..... 31
a) S'agissant de la sortie des installateurs du comité ..... 31
b) S'agissant de la représentation des opérateurs au comité ..... 31
c) S'agissant de la suppression des avis préalables du CCT sur les tarifs d'interconnexion des opérateurs mobiles ..... 32
3. Les critères permettant au régulateur polynésien de choisir le modèle le plus pertinent de détermination des tarifs des terminaisons d'appel mobile ..... 36
a) Les différents modèles possibles d'imputation des coûts et leurs implications ..... 36
b) Le choix du modèle « *CMILT bottom-up scorched node* » : un modèle intermédiaire qui vise à prendre en compte la structure physique du réseau polynésien ..... 39
c) Un choix cohérent avec la maturité du marché polynésien, mais risquant de ne pas permettre une baisse des tarifs ..... 41
4. Les éléments à prendre en compte dans la procédure de détermination du montant des tarifs d'interconnexion des terminaisons d'appels mobiles ..... 45
a) La redéfinition des règles tarifaires passe par une baisse des tarifs des TAM au profit d'un développement des usages ..... 46

b) La redéfinition des règles tarifaires rend nécessaire une asymétrie temporaire des tarifs au profit d'un marché plus ouvert aux nouveaux entrants ..... 48
c) La redéfinition des règles tarifaires impose de se donner les moyens du contrôle et de mettre des outils à disposition du régulateur ..... 52
d) La redéfinition des règles tarifaires impose de s'assurer de l'existence de critères objectifs dans la détermination des tarifs ..... 53
e) La redéfinition des règles tarifaires suppose de définir une trajectoire des TAM pour la Polynésie française : les tarifs ne doivent pas dépendre du seul modèle mais s'inscrire dans une trajectoire favorable au développement des usages ..... 54

*C. Selon les évolutions réglementaires à venir, le choix du modèle devra évoluer ..... 61*

1. L'articulation entre les choix effectués en matière de détermination du tarif des terminaisons d'appel mobile et les évolutions futures du secteur des télécommunications polynésien ..... 61
a) Les étapes de la réforme du secteur des télécommunications ..... 62
b) Articulation avec la question des zones denses et peu denses, de leur couverture et de l'itinérance .. 62
c) Articulation avec les autres tarifs d'interconnexion ou l'évolution des usages ..... 65
2. La nécessité d'anticiper des évolutions du modèle technico-économique et des modalités de détermination des tarifs des TAM ..... 65

**Conclusion ..... 67**

# SYNTHESE

Par courrier du 2 avril 2020, le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence, sur le fondement de l'article LP 620-1 du code de la concurrence, pour avis sur un projet de loi du pays et un projet d'arrêté pris en conseil des ministres, portant tous les deux sur la modification du code des postes et des télécommunications.

La demande d'avis intervient dans le contexte de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications et en particulier de l'arrivée de nouveaux opérateurs dans le secteur de la téléphonie mobile. La modification du code vise, selon la saisine, à adapter « *les règles de régulation (...) à ce nouvel environnement et permettre l'organisation d'une concurrence effective et loyale au bénéfice des utilisateurs* ».

D'emblée, l'Autorité approuve la suppression du dispositif d'autorisation préalable des installateurs ainsi que la modification de la composition du Comité consultatif des télécommunications (CCT).

Mais la question essentielle porte sur **l'adoption d'un nouveau cadre réglementaire pour la détermination des tarifs d'interconnexion des terminaisons d'appels mobiles entre opérateurs.**

- **Sur la suppression de l'avis préalable du CCT**

En première analyse, l'Autorité approuve aussi la suppression des avis préalables du CCT sur les tarifs d'interconnexion des opérateurs mobiles qui présentent le risque d'échanges d'information entre les opérateurs qui en sont membres. Mais en l'état actuel de la gouvernance de l'opérateur historique, l'Autorité recommande que l'information remise au conseil des ministres, dans sa fonction de régulateur, soit limitée à la transmission du projet de modèle et de tarification préparés par la DGEN. En toute hypothèse, les membres du CCT doivent disposer d'une documentation identique à celle communiquée au conseil des ministres pour déterminer les tarifs.

- **Sur la grille d'analyse**

Un appel téléphonique, fixe comme mobile, voix comme SMS, est composé d'un départ d'appel, assuré par l'opérateur de l'appelant, puis d'une terminaison d'appel, assurée par l'opérateur de l'appelé, chargé de délivrer l'appel. Chaque opérateur est ainsi en position de monopole sur le marché de la terminaison d'appel vocal et SMS à destination des numéros qu'il gère.

C'est ce qui justifie la régulation des tarifs d'interconnexion en l'état actuel du marché où les usages alternatifs de téléphonie ou visiophonie sur IP (Skype, Viber) ou de messagerie instantanée (Whatsapp, Messenger) ne sont pas suffisamment développés pour être considérés substituables.

La régulation doit permettre d'assurer le développement des marchés de détail ou l'innovation commerciale ou technologique afin d'atteindre l'objectif inscrit à l'article D. 212-2 du code des

postes et des télécommunications de « *l'exercice d'une concurrence effective et loyale entre les opérateurs de service de télécommunication mobile au bénéfice des utilisateurs* ».

La détermination des tarifs des terminaisons d'appel mobile (TAM) par le régulateur doit ainsi permettre de réduire globalement le coût des appels, mais également de limiter les distorsions entre opérateurs et de favoriser notamment les offres de convergence (forfaits téléphoniques tous opérateurs) et d'abondance (forfaits illimités).

Pour ce faire, les conditions suivantes doivent être réunies : (i) Assurer l'orientation vers les coûts afin de réduire les charges des opérateurs ; (ii) Supprimer les distorsions entre les appels dits « off-net » et « on-net » et permettre d'améliorer les offres de détail ; (iii) Favoriser l'émergence des nouveaux opérateurs par des tarifs de TAM asymétriques ; (iv) Assurer une neutralité par rapport aux choix d'investissement des différents opérateurs ; (v) Développer les usages et envisager le cas échéant de fixer des tarifs inférieurs aux coûts.

- **Sur les critères retenus pour choisir le modèle**

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

Le choix du modèle et de la détermination de l'assiette des coûts ont des implications concurrentielles évidentes. Aujourd'hui, la grande majorité des régulateurs utilise des méthodes à coût incrémental. Plusieurs variantes correspondent à la prise en compte d'une assiette de coûts plus ou moins large.

Le choix fait par le CPT (article A 212-22-11) est celui du coût moyen incrémental de long terme (CMILT) *bottom-up scorched node*. Ce modèle fait le choix d'une assiette de coûts relativement large qui intègre les coûts variables et fixes du service, dont les coûts de couverture du réseau, les coûts d'exploitation, les coûts joints liés à cette prestation et les coûts communs affectés au réseau. L'approche *bottom-up* a par ailleurs l'avantage de permettre une approche selon les coûts actuels et non historiques, ce qui incite les opérateurs à une gestion optimale. En revanche, l'approche dite *scorched node* relativise un peu ce constat puisque, plutôt que d'imaginer un réseau optimal, c'est l'architecture du réseau existant qui est utilisée dans la modélisation.

L'Autorité estime que ce modèle qui est cohérent avec la maturité du marché polynésien a l'avantage d'homogénéiser les conditions de calcul des tarifs de TAM mais est porteur du risque de ne pas pousser les tarifs à la baisse.

Les tarifs risquent de demeurer relativement élevés, voisins des tarifs actuellement en vigueur en Polynésie française, puisque ce modèle est en réalité très proche de celui qui était déjà utilisé par les différents opérateurs et notamment Onati. Il devra donc à terme, pour bénéficier au consommateur, évoluer vers un modèle permettant de pratiquer des tarifs plus bas, au fur et à mesure de la maturation du marché polynésien, des avancées de la couverture du réseau et de

la progression des autres chantiers, notamment celui relatif à la détermination des zones denses et peu denses. Par ailleurs, il devrait réintégrer à l'assiette des coûts une part des frais d'itinérance acquittés par les opérateurs concurrents d'Onati.

- **Sur les éléments à prendre en compte**

La DGEN a choisi de déterminer un tarif de TAM pour chaque opérateur. Toutefois, ce tarif de TAM dit théorique, issu du modèle, n'est pas nécessairement le tarif de TAM réglementaire qui sera adopté par le Conseil des ministres. En effet, si ce tarif théorique vise à donner une indication sur les coûts des différents opérateurs, le prix finalement fixé est un choix de régulation, qui a d'autres objectifs que le seul respect des coûts de revient. Ces objectifs sont d'ailleurs précisés par le Code dans son article D 212-2, qui prévoit entre autres choses que les autorités veillent à l'exercice d'une « *concurrence effective et loyale entre les opérateurs (…) au bénéfice des utilisateurs* » et l'exposé des motifs du projet de loi du pays souligne que la redéfinition des règles tarifaires vise précisément à s'adapter au nouvel environnement concurrentiel.

Pour cette raison, si le tarif issu du modèle doit être ainsi considéré comme un plafond, d'autres critères doivent intervenir, afin d'assurer le développement des usages et de la concurrence entre opérateurs.

L'Autorité estime ainsi que la redéfinition des règles tarifaires (i) passe par une baisse des tarifs des TAM au profit d'un développement des usages se traduisant par l'émergence des forfaits illimités, (ii) rend nécessaire une asymétrie temporaire des tarifs au profit d'un marché plus ouvert aux nouveaux entrants qui doit primer sur le strict respect d'un modèle d'imputation des coûts, (iii) impose de se donner les moyens du contrôle et de mettre des outils à disposition du régulateur, en se dotant comme le souhaite la DGEN d'un observatoire des télécommunications, (iv) impose de s'assurer de l'existence de critères objectifs dans la détermination des tarifs en complétant les textes, (v) suppose de définir une trajectoire de baisse des tarifs de TAM asymétriques : les tarifs ne doivent pas dépendre du seul modèle mais s'inscrire dans une trajectoire favorable au développement des usages.

À moyen terme, une fois les tarifs fixés à un niveau suffisamment bas et symétrique, la procédure d'élaboration du modèle technico-économique, qui est lourde et coûteuse, ne devrait pas être pérennisée. Les tarifs seraient cristallisés à un niveau peu élevé voire à un niveau nul. Une telle évolution pourrait être actée dès aujourd'hui s'agissant des SMS.

- **Sur les liens entre les évolutions réglementaires à venir et le choix du modèle**

En matière de réforme des télécommunications, les évolutions sont rapides et permanentes, et nécessitent des adaptations régulières du cadre réglementaire tout en assurant une cohérence d'ensemble des choix effectués. Le secteur des télécommunications comprend en effet de nombreux marchés ou segments de marché (gros et détail ; entreprises et particuliers ; téléphonie mobile, téléphonie fixe et accès à Internet etc.), tous connectés.

Il existe par ailleurs des liens étroits entre choix de régulation et maturité du marché. Or, si les tarifs réglementés comme ceux des TAM sont révisés tous les deux ans, aucune évolution dans

la méthode de la fixation de ces tarifs n'est en revanche prévue. Pourtant, celle-ci est en réalité liée aux évolutions de la réglementation.

La réforme du secteur des télécommunications comprend nombre de dossiers qui sont articulés avec la régulation de la tarification des TAM. Parmi ceux-ci, peuvent être mentionnés la question de la segmentation du marché en zones denses et peu denses, de leur couverture et de l'itinérance, et la transparence de la tarification de l'interconnexion avec les infrastructures du gestionnaire du réseau.

Pour ces raisons, l'Autorité suggère de prévoir une adaptation du modèle de coût retenu en fonction de l'évolution des autres projets de réforme, en particulier s'agissant de celui de la couverture des zones moins denses, qui pourrait conduire à des tarifications différentes au sein de la zone concurrentielle et de la zone moins dense.

**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)**

**L'Autorité approuve la suppression de la procédure d'autorisation préalable des installateurs**

**L'Autorité approuve la modification de la composition du Comité consultatif des télécommunications.**

## PROPOSITIONS

**1.** Clarifier le texte pour s'assurer de l'harmonisation des procédures entre les différents opérateurs mobiles, y compris la filiale de l'opérateur public (en précisant à l'article A 212-22-9 que « *ces obligations concernent également toute filiale mobile de l'opérateur public* »).

**2.** Encourager la séparation comptable des différentes activités, notamment chez l'opérateur public.

**3.** Assurer une symétrie d'information entre opérateurs, en l'absence d'une modification de la gouvernance (régulation par le Conseil des ministres), en garantissant une étanchéité entre les informations détenues par la DGEN, nécessaires à la préparation des décisions du Conseil des ministres, et celles, limitées (projet de modèle et de tarification), qui sont transmises à ce dernier. En toute hypothèse, ajouter après le dernier alinéa de l'article LP 212-5 que « *Ses membres disposent d'une documentation identique à celle communiquée au Conseil des ministres pour déterminer les tarifs.* ».

**4.** Pour les tarifs d'interconnexion de l'opérateur public (téléphonie fixe et liaisons louées), s'inspirer de la procédure d'élaboration des tarifs des opérateurs mobiles, avec un contrôle par la DGEN des modèles et une détermination par celle-ci des tarifs, tout en maintenant l'avis du CCT.

**5.** Prévoir expressément le caractère évolutif du modèle, vers un modèle dit de « CILT » ou de « CMILT pur » au fur et à mesure de la maturation du marché polynésien, des avancées de la couverture du réseau et de la progression des autres chantiers, notamment celui relatif à la détermination des zones denses et peu denses.

**6.** Réintégrer à l'assiette des coûts une part des frais d'itinérance acquittés par les opérateurs en supprimant du 3ème alinéa de l'article A 212-22-12 les termes « *ou d'itinérance* » et en ajoutant à la fin du premier alinéa «, *ainsi que les achats de prestations d'itinérance, au prorata de la part concernée par les terminaisons d'appel mobile* ».

**7.** Inscrire dans le texte que les coûts issus du modèle technico-économique sont des tarifs plafond, par exemple en ajoutant un 3ème alinéa au nouvel article LP 212-22-1 (« *Ces tarifs de référence représentent un plafond tarifaire pour les opérateurs* ») et en ajoutant à la suite du 1er alinéa du nouvel article A 212-22-15 (« *Le tarif théorique issu du modèle de l'opérateur représente un plafond dans la détermination du tarif de référence* »).

**8.** Inscrire dans le texte le principe d'une réduction progressive des tarifs (« *glide path* ») et d'asymétrie temporaire des tarifs entre opérateurs, par exemple en ajoutant un 4ème alinéa au nouvel article LP 212-22-1 (« *Le régulateur peut imposer aux opérateurs une trajectoire pluriannuelle des tarifs* ») et en ajoutant à la suite un 3ème et un 4ème alinéas au nouvel article A 212-22-15 (« *Par dérogation à l'alinéa précédent, le Conseil des ministres peut déterminer une baisse progressive des tarifs des TAM dans le cadre d'une trajectoire pluriannuelle des tarifs afin d'aboutir à une orientation progressive vers un tarif nul ou une assiette de coûts réduite. Cette trajectoire peut être différenciée selon les opérateurs, afin d'assurer une concurrence effective entre ceux-ci* »).

**9.** Rendre publique la trajectoire pluriannuelle souhaitée par le régulateur en la matière, afin d'offrir plus de visibilité aux opérateurs.

**10.** Prévoir un moratoire sur les prix du SMS, qui ne doivent pas connaître d'évolution à la hausse de leurs tarifs d'interconnexion, mais plutôt s'approcher de la gratuité (principe du « *bill and keep* »). Compte tenu de leur caractère largement réciproque et à condition que le principe du moratoire ou de la tarification nulle soit prévu par le texte, l'opportunité de la modélisation pour les SMS se pose : les articles A 212-22-1 et A 212-22-10 de l'arrêté pourraient être modifiés pour les exclure du dispositif, en supprimant les termes « *et/ou de SMS* » (A 212-22-1) et les termes « *ou d'un SMS* » (A 212-22-10).

**11.** Préciser dans le texte les critères qui, outre le modèle, serviront à déterminer les prix des terminaisons d'appel :

- Par une référence explicite de la concurrence au bénéfice des utilisateurs dans le texte de la loi de pays (par exemple en ajoutant à l'article LP 212-25 un dernier alinéa ainsi rédigé : « *Le régulateur s'assure également que les conventions respectent les conditions du 2° de l'article D 212-2 du même code* ») ;

- Par une mention après le 2ème alinéa de l'article A. 212-22-15 que « *Les tarifs fixés visent à assurer une baisse des prix au bénéfice du consommateur et à garantir un équilibre entre les différents opérateurs, afin de favoriser la concurrence entre eux* ».

**12.** Donner au régulateur les moyens de son contrôle, notamment en mettant en place un dispositif de transmission d'informations régulières et précises de la part des opérateurs sur les flux et les usages et encourager la mise en œuvre rapide d'un observatoire au sein de l'administration (DGEN), afin d'assurer les conditions d'une régulation efficace et adaptée.

**13.** À moyen terme, une fois le prix de départ des TAM déterminé sur le fondement du modèle technico-économique et la trajectoire de baisse des prix régulière et asymétrique engagée, la révision bisannuelle du modèle technico-économique pourrait être remplacée par une cristallisation des tarifs à un niveau faible voire nul.

**14.** Prévoir une adaptation du modèle de coût retenu en fonction de l'évolution des autres projets de réforme, notamment celui de la segmentation du marché en zones dense et moins dense. La modification du modèle pourrait conduire à des tarifications différentes dans la zone dense concurrentielle (avec le choix d'une assiette de coûts autorisant une baisse des prix) et dans la zone moins dense.

# INTRODUCTION

1. Par courrier du 2 avril 2020, enregistré le 3 avril 2020 sous le numéro 20/0001A, le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence pour avis sur un projet de loi du pays et un projet d'arrêté modifiant le code des postes et des télécommunications (ci-après « CPT »), notamment ses dispositions relatives à la détermination du tarif de référence d'interconnexion (ci-après « TRI ») des terminaisons d'appel mobile (ci-après « TAM ») des opérateurs de télécommunication et à la suppression du dispositif d'agrément des installateurs admis en télécommunications.

2. La demande d'avis intervient dans le contexte de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications et en particulier de l'arrivée de nouveaux opérateurs dans le secteur de la téléphonie mobile, concerné par le présent avis. Dans sa saisine, le Président de la Polynésie française indique notamment que « *les règles de régulation organisées par l'actuel Code des postes et télécommunications en Polynésie française pour le marché de la téléphonie mobile doivent s'adapter à ce nouvel environnement et permettre l'organisation d'une concurrence effective et loyale au bénéfice des utilisateurs* ». Pour ce faire, le projet introduit un nouveau dispositif réglementaire de détermination des tarifs des TAM et supprime les règles relatives à l'agrément des installateurs admis en télécommunications.

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

# I. CONSTATATIONS

## A. LE CADRE REGLEMENTAIRE DU SECTEUR DE LA TELEPHONIE MOBILE EN POLYNESIE FRANÇAISE

4. Le secteur des télécommunications en Polynésie française a longtemps été organisé autour de l'opérateur historique, public et intégré, l'Office des postes et des télécommunications (ci-après « OPT »). Toutefois, l'ouverture à la concurrence du secteur a été initiée par la délibération n° 2003-85 APF du 12 juin 2003 modifiée portant dispositions relatives aux livres II et III du code des postes et télécommunications de la Polynésie Française (ci-après le « CPT »). Trois types de services de télécommunications (la téléphonie mobile, la fourniture d'accès à Internet et la procédure de rappel) ont ainsi été ouverts à la concurrence, sous régime d'autorisation, l'OPT, à travers sa filiale, la SAS Onati, conservant un monopole légal sur les télécommunications intérieures fixes et sur les télécommunications extérieures à la Polynésie française. S'agissant de la téléphonie mobile, qui fait l'objet du présent projet de texte soumis pour avis, trois acteurs sont aujourd'hui en activité : Onati (sous le nom commercial Vini), Pacific Mobile Télécom (sous le nom commercial Vodafone Polynésie) et Viti.

5. Le cadre réglementaire applicable aux télécommunications a déjà fait l'objet d'une analyse et d'une description détaillées dans un précédent avis de l'Autorité[1]. Seules ses caractéristiques principales et utiles à l'analyse du projet de texte soumis pour avis seront ici examinées.

6. Le secteur des télécommunications est régi par la délibération n° 99-90 APF du 27 mai 1999 modifiée portant dispositions relatives au CPT[2].

7. Il repose sur les principaux éléments suivants :

   - un service public des télécommunications attribué à un opérateur historique, qui garde le monopole de droit des liaisons avec l'extérieur (voix et données) et des réseaux fixes (cuivre et fibre optique) et un monopole de fait sur la couverture mobile des îles autres que Tahiti, Moorea et Bora Bora ;
   - un régime d'autorisation des opérateurs en télécommunications concurrents de l'opérateur historique, tant pour la téléphonie mobile que pour la fourniture d'accès à Internet, et des installateurs en télécommunications ;
   - un encadrement de certains tarifs, comme ceux de l'interconnexion entre opérateurs, et d'autres tarifs libres (itinérance par exemple) ;
   - une régulation de droit commun attribuée au Conseil des ministres, après une instruction technique par la direction générale de l'économie numérique (ci-après « DGEN ») et dans plusieurs cas après l'avis d'un comité consultatif des télécommunications (ci-après « CCT »).

8. Le projet qui fait l'objet du présent avis concerne plus spécifiquement les tarifs de référence de l'interconnexion des terminaisons d'appel mobile (voix et SMS), le rôle et la composition du CCT et la suppression du régime d'autorisation des installateurs en télécommunications.

---

[1] Voir pour une description détaillée l'avis n° 2017-A-02 du 22 septembre 2017 relatif à l'octroi par le gouvernement d'autorisations de fournir des services de télécommunications aux sociétés Viti et Pacific Mobile Telecom.

[2] http://lexpol.cloud.pf/LexpolAfficheTexte.php?texte=181953.

## 1. LE REGIME D'INTERCONNEXION EN MATIERE DE TERMINAISON D'APPEL MOBILE ACTUELLEMENT EN VIGUEUR

9. Selon l'article D. 211 du CPT, l'interconnexion se définit comme « *les prestations réciproques par deux opérateurs de réseaux ouverts au public permettant à l'ensemble des utilisateurs de communiquer entre eux, quels que soient les réseaux auxquels ils sont raccordés ou les services qu'ils utilisent* ». **Tout opérateur autorisé a droit à l'établissement d'une interconnexion aux réseaux ouverts au public (article D. 212-22 du CPT).**

### a) Le processus d'établissement des conventions d'interconnexion

10. L'article D. 212-22 du CPT prévoit que des négociations commerciales réunissent les parties prenantes à l'interconnexion pour parvenir à la signature d'une convention d'interconnexion, qui en précise les modalités techniques et financières, dans un délai maximum de trois mois, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires.

11. En cas d'accord, la convention est communiquée à l'administration pour être approuvée par arrêté pris en Conseil des ministres. En cas de désaccord, l'administration requiert des parties leurs positions dans l'objectif d'obtenir, dans un délai de deux mois, les termes d'un accord amiable. Dans le cas contraire, le Conseil des ministres fixe, sous un délai de deux mois, les termes de l'interconnexion (article D. 212-22 du CPT).

### b) Le contenu des conventions d'interconnexion

12. Dans les conventions d'interconnexion, les opérateurs prennent l'ensemble des mesures nécessaires pour garantir le respect des « *exigences essentielles* » notamment celles relatives à la sécurité de fonctionnement des réseaux, au maintien de leur intégrité, à l'interopérabilité des services (y compris pour contribuer à une qualité de service de bout en bout), à la protection des données, au maintien de l'accès aux réseaux et aux services de télécommunications en cas de défaillance ou de cas de force majeure (article D. 212-23 du CPT).

13. Les conventions d'interconnexion doivent préciser un nombre minimum de dispositions, parmi lesquelles figurent : i) au titre des principes généraux : les relations commerciales et financières, ii) au titre de la description des services d'interconnexion fournis et des rémunérations correspondantes : les conditions d'accès aux services de toute nature, comprenant notamment les conditions de partage des installations liées au raccordement, iii) au titre des caractéristiques techniques des services d'interconnexion : les mesures mises en œuvre pour réaliser un accès égal des utilisateurs aux différents réseaux et services, iv) au titre des modalités de mise en œuvre de l'interconnexion : les conditions de mise en place des prestations (article D. 212-24 du CPT).

14. Les conditions tarifaires des conventions d'interconnexion doivent respecter les principes d'objectivité, de transparence, de non-discrimination (y compris vis-à-vis de leurs propres services, filiales ou partenaires) et ne doivent pas conduire à imposer indument aux opérateurs utilisant l'interconnexion des charges excessives. Toutefois, les tarifs à proprement parler ne sont pas fixés entre opérateurs, mais ont un caractère réglementaire.

### c) Le tarif de référence de l'interconnexion

15. Le CPT prévoit la fixation par arrêté d'un « *tarif de référence d'interconnexion des réseaux ouverts au public* » pour chaque opérateur (articles D. 212-22 et A. 212-22-1 du CPT). Il est prévu que « *les tarifs d'interconnexion rémunèrent l'usage effectif du réseau de transport et de*

*desserte, ils reflètent les coûts correspondants. Les opérateurs tiennent un système d'information ainsi qu'une comptabilité des services et des activités permettant notamment de vérifier le respect des obligations prévues au présent article. Cette comptabilité est vérifiée périodiquement à leurs frais par un cabinet d'audit pouvant justifier de garanties de compétence et d'expérience dans ce type d'activité. Ces frais sont intégrés aux coûts des services d'interconnexion. Les résultats du travail de ce cabinet sont publiés au Journal officiel de la Polynésie française* ». Ces conditions tarifaires doivent pouvoir être justifiées sur demande de l'administration compétente (article D. 212-25 du CPT).

16. Dans le cas de prestations réciproques offertes par deux opérateurs, le tarif de référence doit comprendre i) le coût de la prestation de la terminaison d'appel sur le réseau de l'opérateur et ii) les coûts supplémentaires induits pour l'établissement de l'interconnexion à son réseau, incluant notamment le coût des équipements et des liaisons de raccordement (article A. 212-22-1 du CPT).

17. Le tarif de référence d'interconnexion est évalué par chaque opérateur fournissant des prestations d'interconnexion à partir d'un modèle technico-économique répondant à la méthodologie du coût moyen incrémental de long terme (ci-après « CMILT ») *bottom up.*

18. Sa fixation fait ensuite l'objet d'une procédure encadrée (articles A. 212-22-2 à 5 du CPT). Ainsi, l'article D. 212-22-3 du CPT dispose que dans un premier temps, l'opérateur doit communiquer à l'administration le modèle technico-économique envisagé pour la détermination du tarif de référence de l'interconnexion, ainsi que les paramètres de sa définition. Le modèle technico-économique est présenté et approuvé par arrêté pris en Conseil des ministres après avis du comité consultatif des télécommunications. Après approbation, la validité du modèle est maintenue tant que sa définition reste inchangée. Dans un second temps, le tarif de référence d'interconnexion est évalué par l'opérateur fournissant l'interconnexion à son réseau. L'opérateur communique à l'administration le résultat de cette évaluation ainsi que les informations et documents techniques et financiers à l'appui. Enfin, dans un dernier temps, le tarif de référence de l'interconnexion, valable deux ans, est approuvé par arrêté pris en Conseil des ministres après avis du comité consultatif des télécommunications quant à sa conformité au modèle technico-économique retenu et au respect d'un certain nombre de principes généraux, dont i) rémunérer l'usage effectif du réseau de transport et de desserte et ii) refléter les coûts correspondants. Afin notamment de vérifier le respect de ces obligations tarifaires, les opérateurs doivent tenir un système d'information ainsi qu'une comptabilité des services et des activités. Cette comptabilité est vérifiée périodiquement par un audit réalisé aux frais des opérateurs et dont les résultats sont publiés.

19. Lorsqu'un opérateur ne présente pas pour approbation un tarif de référence, le Conseil des ministres fixe, pour l'année civile en cours, le tarif applicable à l'opérateur sur la base d'une tarification orientée vers les coûts (article A. 212-22-6 du CPT).

20. Tout dépassement des tarifs fixés par arrêté pris en Conseil des ministres et tout manquement aux règles de communication des données nécessaires à la détermination du tarif de référence peuvent faire l'objet de sanctions (article A. 212-22-7 du CPT).

### 2. LE COMITE CONSULTATIF DES TELECOMMUNICATIONS

21. Le CPT prévoit la création d'un comité consultatif des télécommunications compétent pour émettre des avis sur les projets de texte relatifs à l'évolution de la réglementation des télécommunications, les perspectives d'évolution économique et technique du secteur des télécommunications, et les tarifs de référence d'interconnexion (article D. 212-6 du CPT).

22. Le CCT est présidé par le ministre en charge des télécommunications ou son représentant. Il comporte en outre un représentant de l'opérateur public, une personne choisie parmi les installateurs admis en télécommunications, le *« chef du service des affaires économiques »* ou son représentant, des personnalités qualifiées représentant notamment les opérateurs autres que l'opérateur public[3]. La DGEN est chargée du secrétariat du CCT (article D. 212-6 du CPT).

### 3. L'ITINERANCE MOBILE

23. 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 »*.

24. L'article D. 212-26 du CPT dispose que *« Dans les cas suivants, il peut être imposé à l'opérateur de service de télécommunication mobile de faire droit à une demande raisonnable de prestation d'itinérance faite par un autre opérateur de service de télécommunication mobile : / a) Lorsque la prestation d'itinérance s'effectue entre deux opérateurs de service de télécommunication mobile autorisés en Polynésie française, il peut leur être imposé, dans un but d'intérêt général, de conclure une convention en la matière ;/ b) Un opérateur de service mobile de télécommunication qui souhaite offrir à ses abonnés une prestation d'itinérance en Polynésie française a droit à la conclusion d'une telle convention »*.

25. En cas d'accord des parties, intervenu dans un délai de deux mois à compter de la date de la demande, la convention d'itinérance conclue entre les opérateurs est communiquée à l'administration. En cas de désaccord, cette dernière requiert des parties leurs positions dans l'objectif d'obtenir les termes d'un accord amiable ; à défaut, le Conseil des ministres fixe les termes de l'itinérance.

### 4. LE SERVICE PUBLIC DES TELECOMMUNICATIONS

26. Le service public des télécommunications est assuré pour garantir le respect des principes d'égalité d'accès des usagers à toutes les prestations qu'il offre, de continuité et d'adaptabilité (article D. 213-1 du CPT). Il comprend « *le service de base* », « *les services obligatoires de télécommunications* » et le « *service public des télécommunications extérieures de la Polynésie française* » (article D. 213-2 du CPT).

27. Le service de base comprend notamment, sur l'ensemble du territoire, une offre de service de téléphonie de qualité donnée à un prix abordable, l'acheminement gratuit des appels d'urgence, la fourniture de services de renseignements et d'annuaires, une offre de publiphonie (cabines téléphoniques) (article D. 213-3 du CPT).

28. Les services obligatoires comprennent notamment une offre d'accès à des liaisons louées, de télégraphie, de télex, et, en l'absence de réseau téléphonique commuté, une offre de service de radiocommunication par bande latérale unique relié aux réseaux publics de télécommunications (article D. 213-6 du CPT).

29. L'opérateur public est chargé de la fourniture du service de base, dont les conditions générales de fourniture sont précisées dans son cahier des charges (article D. 213-4 du CPT) et des services obligatoires (articles D. 213-4 et D. 213-5 du CPT). Pour ces derniers, l'opérateur

[3] Les représentants de l'opérateur public, des installateurs admis en télécommunications et les personnalités qualifiées sont nommés par arrêté du *« Président du gouvernement »* ou du ministre ayant reçu délégation à cet effet, pour une durée de deux ans renouvelable (article D. 212-7 du CPT).

public peut être amené, eu égard aux contraintes géographiques de la Polynésie française et aux évolutions technologiques, à proposer des solutions alternatives mais équivalentes à celles relevant de la définition des services obligatoires (article D. 213-6 du CPT).

30. L'opérateur public est également l'opérateur qui assure le service public des télécommunications extérieures de la Polynésie française[4], qui comprend l'acheminement et le transport de tous signaux de télécommunications à destination ou en provenance de la Polynésie française. Les conditions d'exercice de ce service public sont déterminées par un cahier des charges approuvé par arrêté pris en Conseil des ministres (article D. 213-2 du CPT).

31. L'article D. 213-8 du CPT dispose que le financement du service public est supporté par l'opérateur public. Il doit tenir une comptabilité faisant apparaître les coûts imputables à ces services, qui peut être auditée à l'initiative de l'administration (article D. 213-9 du CPT). À la demande de l'opérateur public, dans certaines conditions, le Conseil des ministres peut décider de compenser l'accroissement des coûts afférents à l'exécution du service public, lorsque ces coûts mettent en cause durablement la continuité et la qualité de ce service (article D. 213-10 du CPT). Cette compensation peut être réalisée par l'octroi d'aides à l'investissement, de subventions d'équilibre financées par le budget de la Polynésie française, par la révision partielle du contenu du service public, par une révision de ses tarifs ou par une combinaison de ces éléments (article D. 213-11 du CPT).

## B. LES ACTEURS DE LA TELEPHONIE MOBILE EN POLYNESIE FRANÇAISE

### 1. L'OPERATEUR PUBLIC : L'OPT ET SA FILIALE, ONATI

32. Le CPT attribue à l'opérateur public la mission d'assurer l'exploitation des télécommunications et des technologies de l'information et de la communication (article D. 311 du CPT) et la charge d'exécuter le service public des télécommunications (article D. 311-2 du CPT).

33. L'OPT est un établissement public de la Polynésie française à caractère industriel et commercial, qui a été créé par la délibération n° 85-1023 AT du 8 mars 1985 modifiée et dont le fonctionnement est régi par le CPT. Le conseil d'administration de l'OPT est composé de neuf membres avec voix délibérative, dont i) le directeur général de l'OPT, qui préside, ii) les sept représentants de la Polynésie française suivants : le ministre chargé des postes et des télécommunications, le ministre chargé de la communication[5], le ministre chargé du tourisme, le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé de l'aménagement, le président de la commission législative chargée de l'économie, le président de la commission législative chargée de l'économie numérique, iii) le représentant titulaire du personnel ou son suppléant. Le directeur général de l'OPT est nommé par arrêté pris en Conseil des ministres.

34. L'OPT demeure en monopole légal sur les infrastructures filaires et les télécommunications extérieures. À ce titre, l'ensemble des infrastructures de collecte et de transport présentes sur le territoire de la Polynésie française lui appartiennent.

35. Depuis 2019, le service des télécommunications, téléphoniques et d'accès à Internet, filaires comme mobiles, pour le réseau comme pour les services aux consommateurs finaux, relèvent d'une filiale unique de l'OPT, la SAS Onati.

---

[4] L'opérateur public est autorisé à confier l'exécution de tout ou partie de ce service à des tiers.

[5] Arrêté n° 215 CM du 2 mars 2017 portant modification de la composition du conseil d'administration de l'Office des postes et télécommunications.

36. Avant 2011, les seuls opérateurs, en matière de téléphonie mobile comme de fourniture d'accès à Internet étaient des filiales de l'OPT, à travers notamment Tikiphone, qui a bénéficié de la première licence en 1994 et Mana, repris en 2013 par la SAS Vini, dont le nom commercial demeure mais qui est elle-même partie intégrante d'Onati. Depuis cette date cependant, le marché s'est ouvert.

### 2. LES AUTRES OPERATEURS MOBILES

#### a) Pacific Mobile Telecom (Vodafone)

37. PMT a obtenu une autorisation d'établir et d'exploiter un réseau de télécommunications et de fournir un service de télécommunications mobiles ouverts au public en novembre 2010[6] et des autorisations d'utilisation de fréquences radioélectriques pour le GSM et pour l'UMTS[7] en 2013. PMT a débuté ses activités le 17 juin 2013, en commercialisant des offres de services mobiles 2G, 3G, puis plus tard 4G, sous la marque Vodafone.

38. À ce jour, PMT a déployé un réseau de desserte mobile en propre principalement à Tahiti, Moorea et Bora Bora. Il s'appuie sur le réseau de Vini pour desservir les autres îles, à travers une convention d'itinérance. Le calendrier de déploiement prévisionnel de son réseau prévoit cependant qu'il couvre, au moins en GSM, les îles principales de l'ensemble des archipels, avec une échéance en 2023 pour les dernières[8]. Le déploiement des technologies UMTS (3G) et LTE (4G) resterait, pour sa part, limité aux îles les plus peuplées.

#### b) Viti

39. La société Viti a d'abord opéré en tant que fournisseur d'accès à Internet en position fixe, après avoir obtenu une licence en 2010 et commercialisé ses offres à compter de juillet 2011.

40. Viti a obtenu le 5 juillet 2018[9] l'autorisation d'établissement et d'exploitation d'un réseau ouvert au public permettant la fourniture d'un service de communications mobiles. Il offre depuis début 2020 des services mobiles de voix, SMS et données, reposant sur la technologie 4G LTE, en opérant de deux manières, à la fois par la fourniture de services mobiles 2G (voix et données) en utilisant l'un des deux réseaux mobiles tiers déjà déployés sous convention d'itinérance, ensuite par la fourniture de services mobiles (voix et données) et par propre réseau 4G LTE, mais uniquement sur une zone limitée du territoire.

41. Son cahier des charges prévoit un déploiement progressif sur six ans (soit jusqu'en 2025), mais limité pour la technologie LTE-4G aux principales îles du territoire (Tahiti et Moorea la première année, Bora Bora la seconde, puis progressivement les autres Iles-sous-le-Vent sur les quatre années suivantes), avec un accord d'itinérance pour les autres. Dans un second temps,

---

6 Arrêté n° 2127 CM du 23 novembre 2010 conférant à la société Pacific Mobile Telecom la qualité d'opérateur de télécommunication et l'autorisant en conséquence à établir et à exploiter un réseau radioélectrique de troisième génération ouvert au public et à fournir un service de télécommunications mobiles ouvert au public.

7 Arrêtés n° 200 CM du 20 février 2013 portant autorisation d'utilisation de fréquences radioélectriques à la société Pacific Mobile Telecom pour son réseau de télécommunication ouvert au public, n° 4152 MEI du 23 mai 2016 portant autorisation d'utilisation de fréquences à la société Pacific Mobile Telecom pour son réseau de télécommunication ouvert au public et Erratum à l'arrêté n° 4152 MEI du 23 mai 2016 portant autorisation d'utilisation de fréquences à la société Pacific Mobile Telecom pour son réseau de télécommunication ouvert au public (JOPF n° 43 du 27 mai 2016, page 5867).

8 Le programme et le calendrier de déploiement du réseau de PMT figurent dans son cahier des charges, dont la dernière modification résulte de l'arrêté n°818 CM du 13 juin 2017.

9 Arrêté n° 1185 CM du 5 juillet 2018 conférant à la société Viti la qualité d'opérateur de télécommunication.

l'opérateur s'engage à présenter d'ici 6 ans un calendrier visant à offrir un service de voix sur les îles de plus de 1000 habitants de tous les archipels.

### 3. SYNTHESE

42. Le schéma du réseau de télécommunications est ainsi le suivant :

- Une infrastructure de transports (câbles) en monopole de l'OPT. La prestation de gros pour les liaisons louées est soumise à un tarif d'interconnexion fixé réglementairement.
- Une infrastructure d'accès (antennes et pylônes) en concurrence dans les zones les plus denses (Tahiti, Moorea, Bora Bora) mais en monopole de fait dans les îles éloignées ou peu denses, avec des obligations de couverture progressive pour les opérateurs alternatifs. L'accès aux secteurs peu denses fait donc l'objet de conventions d'itinérance entre Onati et les nouveaux opérateurs.
- Un service de téléphonie mobile en concurrence dans toutes les zones. Les terminaisons d'appel à destination des autres opérateurs sont régies par des conventions d'interconnexion dont les tarifs sont fixés réglementairement (tarifs des TAM, objet du présent avis).

## C. LES PROJETS SOUMIS A EXAMEN

43. Sont soumis à l'appréciation de l'Autorité un projet de loi du pays et un projet d'arrêté *« portant modification du Code des postes et télécommunications en Polynésie française relatif à la détermination du tarif de référence d'interconnexion des opérateurs de télécommunication et suppression du dispositif d'agrément des installateurs admis en télécommunications »*.

44. Selon l'exposé des motifs de la loi du pays, leur objet est d'adapter la réglementation à l'évolution du paysage concurrentiel polynésien et à l'émergence de deux nouveaux acteurs, à travers trois volets : la modification du système de détermination du tarif de référence d'interconnexion (TRI) des terminaisons d'appel mobile des opérateurs de téléphonie mobile (1), la modification de la composition et du rôle du comité consultatif des télécommunications (2) et la suppression du dispositif d'agrément des installateurs admis en télécommunications (3).

### 1. L'ADOPTION D'UN NOUVEAU CADRE REGLEMENTAIRE POUR LA DETERMINATION DES TARIFS D'INTERCONNEXION DES TERMINAISONS D'APPELS MOBILES ENTRE OPERATEURS

45. Des conventions d'interconnexion entre les opérateurs de téléphonie prévoient les conditions techniques et financières de l'interconnexion, Si elles font l'objet d'une négociation commerciale entre ceux-ci, leur contenu est défini et encadré par le code. En outre, le tarif appliqué n'est pour sa part pas négocié mais reprend un tarif fixé réglementairement (le TRI). Cet encadrement spécifique vise à assurer le droit pour tout opérateur d'obtenir une interconnexion avec ses concurrents, qui est une condition nécessaire au fonctionnement des appels, qui doivent pouvoir s'effectuer entre opérateurs[10].

[10] Article D. 212-22 du CPT.

46. Ces conventions sont ensuite validées par le Conseil des ministres qui a le pouvoir d'arrêter lui-même une convention en cas de désaccord persistant ou s'il considère que la convention proposée ne respecte pas les dispositions du code. Ces dispositions, qui prévoient les modalités de la substitution du pouvoir exécutif aux opérateurs, qui figuraient dans la partie « délibération » du code, relèvent maintenant de l'arrêté, mais sous des modalités très similaires. Il est toujours prévu dans un premier temps de privilégier la résolution amiable des litiges éventuels entre opérateurs, avant une éventuelle fixation unilatérale de la convention et du tarif par le pouvoir exécutif.

47. L'objet principal de ces nouveaux textes consiste à modifier les règles de détermination des tarifs de référence de l'interconnexion de la terminaison d'appel mobile (ci-après « TAM »), tant pour la voix que pour les SMS. L'introduction des SMS dans ces tarifs est une nouveauté. Auparavant, les tarifs d'interconnexion étaient librement négociés pour les SMS et fixés réglementairement pour la voix seulement, par un arrêté en Conseil des ministres.

48. Avant cette réforme, les tarifs étaient déjà déterminés à partir d'un modèle technico-économique visant à déterminer le coût de cette prestation. Ce modèle était proposé et audité par l'opérateur, puis validé en Conseil des ministres. Toutefois, l'exposé des motifs du projet de loi du pays indique que des distorsions dans les règles de calcul du tarif des TAM, qui sont distinctes entre les différents opérateurs, imposent désormais de modifier les règles, afin d'assurer une plus grande homogénéité et d'avoir un référentiel unique piloté par le Conseil des ministres, en charge de la régulation du secteur.

49. Concrètement, le projet de loi et son arrêté d'application déterminent ainsi les règles qui permettront d'avoir un modèle de détermination des tarifs faisant appel pour chaque opérateur aux mêmes données de référence.

50. Plus précisément :

- L'article LP 5 rappelle le principe de la détermination du calcul du tarif de référence d'interconnexion par le Conseil des ministres et lui confère la compétence pour déterminer les modalités d'élaboration et d'approbation de ce tarif ainsi que sa durée de validité, ce qui est précisément l'objet de l'arrêté accompagnant la saisine de l'Autorité.
- L'article LP 8 consacre le principe de l'orientation des tarifs vers les coûts pour la détermination des tarifs d'interconnexion (en substitution de l'ancienne rédaction qui évoquait la *« rémunération de l'usage effectif du réseau et [le] reflet des coûts correspondants »*) et précise que les opérateurs doivent disposer de systèmes d'information élargis aux dimensions techniques, économiques, comptables et financières. Il renvoie cependant plusieurs dispositions au niveau de l'arrêté, accroissant ainsi les compétences du Conseil des ministres.

51. Le texte identifie par ailleurs dans le CPT avec plus de précision le service en charge de ces sujets qui devient le *« service en charge des télécommunications »*, soit, dans l'organisation actuelle, la direction générale de l'économie numérique (ci-après « DGEN »).

52. Pour sa part, l'arrêté détermine avec davantage de précisions l'architecture du nouveau modèle technico-économique qui permettra au Conseil des ministres de déterminer le tarif de la terminaison d'appel mobile (TAM).

53. L'exposé des motifs décrit la nouvelle procédure sous la forme suivante :

- *« Dans une première phase, chaque opérateur va produire son modèle sur la base de données d'entrée financières, techniques et prévisionnelles. Chaque opérateur construit une modélisation de ses coûts selon les règles édictées par le régulateur afin de produire les données demandées dans un format particulier.*

- *Dans une deuxième phase, il est organisé par le régulateur un audit du modèle opérateur par un auditeur compétent en la matière.*
- *Dans une troisième phase est opéré le calcul du tarif de terminaison d'appel mobile par le régulateur, également appelé « modèle régulateur ».*
- *Le régulateur détermine ensuite pour chaque opérateur un tarif de terminaison d'appel mobile « théorique ».*
- *Enfin le régulateur décide du tarif final sur la base des calculs précédents et d'autres règles applicables ou arbitrages déterminés par une appréciation des équilibres macro-économiques du marché avec pour seul objectif de permettre l'exercice d'une concurrence effective et loyale entre les opérateurs au bénéfice des utilisateurs polynésiens. »*

54. L'arrêté précise en particulier, avec beaucoup de détails, le modèle technico-économique retenu, notamment dans les aspects suivants :
    - le choix du modèle, qui doit être un modèle dit « CMILT *bottom-up scorched node* » ;
    - la détermination du calcul du coût moyen pondéré du capital (CMPC ou « WACC ») ;
    - le détail des éléments qui figurent au sein de l'assiette réglementaire des coûts à intégrer au modèle ;
    - la liste des éléments à transmettre par l'opérateur pour l'analyse de son modèle.

55. À noter que si le modèle des opérateurs doit servir de point de départ à la détermination du tarif, celui-ci n'est pas le seul élément pris en compte par le Conseil des ministres. En effet, l'article A. 212-22-15 indique que : *« Le service en charge des télécommunications se base (...) sur le modèle de l'opérateur, les fiches de restitution, le rapport du cabinet d'audit 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. »*.

56. Ces différents éléments feront l'objet d'un examen plus approfondi à l'occasion de l'analyse concurrentielle du projet.

57. Toutefois ces règles ne s'appliquent qu'aux modalités de détermination du tarif des TAM des opérateurs mobiles, pas de celles de l'opérateur public, c'est-à-dire Onati, dans ses missions de service public, soit en l'occurrence la téléphonie fixe et la gestion des réseaux. Pour ces activités, s'agissant tant de l'interconnexion relative aux prestations d'accès au réseau que de la terminaison d'appel « voix » fixe, ce sont des modalités très proches des anciennes qui continuent à s'appliquer. En particulier, c'est toujours l'opérateur qui missionne et rémunère l'audit de son modèle, pas la DGEN, et le modèle technico-économique qu'il doit suivre n'est pas aussi détaillé que celui de ses concurrents, puisqu'il est seulement indiqué qu'il doit utiliser un modèle CMILT *bottom-up*. En revanche, d'après la DGEN, les nouvelles modalités s'imposent bien à ses activités concurrentielles, soit son activité de téléphonie mobile sous le nom commercial Vini et il n'y a pas de distinction entre les différents opérateurs mobiles.

*Schéma unique de validation des TRI avant la réforme en cours, toujours en vigueur pour l'opérateur public dans ses missions de service public*

Le CPT définit des principes généraux (les tarifs rémunèrent l'usage effectif du réseau de transport et de desserte et les coûts correspondants ; choix d'un modèle CMILT bottom-up)

↓

L'opérateur réalise son modèle, approuvé en Conseil des ministres après avis du CCT

↓

Un TRI est proposé par l'opérateur à partir de son modèle

↓

Un audit par un organisme indépendant est piloté et financé par l'opérateur lui-même

↓

Le tarif est approuvé par le Conseil des ministres après avis du CCT

*Nouveau schéma de validation des TRI pour les trois opérateurs mobiles du secteur concurrentiel (Vini, Viti, Vodafone) :*

Le CPT définit des principes généraux (notamment le principe d'orientation des tarifs vers les coûts), mais également le détail de la détermination des coûts par arrêté (modèle CMILT *bottom-up scorched node*, calcul de la rémunération des investissements, assiette des coûts)

↓

L'audit du modèle est piloté et financé par la DGEN

↓

Un TRI théorique par opérateur est calculé par la DGEN à partir du modèle

↓

Un TRI par opérateur est proposé à partir du TRI théorique et des principes fixés par les articles LP. 212-22 à LP 212-25-2

↓

Le tarif est approuvé par le Conseil des ministres, après une simple information du CCT.

### 2. LA FIN DE LA PROCEDURE D'AUTORISATION PREALABLE DES INSTALLATEURS EN TELECOMMUNICATIONS

58. Le projet met fin au dispositif d'agrément des installateurs en télécommunication, qui existait depuis 1999 et figurait à la section IV du titre III du livre II du CPT (articles D. 232-5 à D. 232-8). Cette section est donc intégralement supprimée. L'article LP 9 supprime également, au sein de la partie délibérative du CPT, toutes les références aux installateurs admis en télécommunication et l'article 12 de l'arrêté fait de même dans sa partie réglementaire.

59. Ces installateurs étaient les entreprises habilitées à cet effet, *« à pouvoir raccorder, mettre en service et assurer la maintenance et l'entretien des installations et d'équipements terminaux de télécommunication »* (article D. 232-5), soit en l'occurrence *« les différents types de commutateurs (…) qui assurent au moins une fonction de commutation entre deux ou plusieurs terminaux qui leur sont directement raccordés et dont le dimensionnement du faisceau de raccordement à un réseau ouvert au public est supérieur à deux lignes ou à un accès de base dans le cas du réseau numérique à intégration de services ainsi que les serveurs »* (article D. 232-6). Concrètement il s'agissait essentiellement de raccorder au réseau public, cuivré ou de fibre optique, les installations individuelles.

60. D'après l'exposé des motifs : *« Initialement prévue pour le développement du réseau cuivre de l'opérateur public, la procédure doit être assouplie pour répondre aux exigences de flexibilités imposées par la mise en place de la fibre optique »*, ce qui exigerait de s'appuyer sur un réseau d'installateurs plus étendu.

### 3. LA MODIFICATION DE LA COMPOSITION ET DU ROLE DU CCT

61. La composition du CCT est modifiée de deux manières. D'une part, le comité ne comptera plus de représentants des installateurs en télécommunications, parallèlement à la fin du dispositif d'agrément de ces derniers. D'autre part, il comptera un représentant de chacun des opérateurs en télécommunications autorisés, au libre-choix des opérateurs (auparavant ceux-ci étaient nommés pour deux ans par le Président de la Polynésie française, comme les autres membres).

62. S'agissant de ses compétences, l'article LP 4 supprime l'avis préalable du CCT dans la procédure de détermination des TRI des opérateurs autres que l'opérateur public. Il en sera simplement informé avant l'approbation par le Conseil des ministres. Pour les TRI de l'opérateur public, notamment ceux des terminaisons d'appel vers le réseau de téléphonie fixe et de l'accès aux prestations de desserte et de collecte depuis le réseau de l'OPT, cet avis consultatif est en revanche maintenu.

# II. ANALYSE CONCURRENTIELLE ET PROPOSITIONS

## A. LA GRILLE D'ANALYSE APPLICABLE ET LES ENJEUX DE LA TARIFICATION DES TERMINAISONS D'APPEL MOBILE EN POLYNESIE FRANÇAISE

### 1. GRILLE D'ANALYSE APPLICABLE AUX DEMANDES D'AVIS

63. Lorsqu'elle est saisie pour avis sur un projet de texte, l'Autorité polynésienne de la concurrence s'attache à évaluer dans quelle mesure les dispositions de ce texte restreignent ou améliorent le fonctionnement concurrentiel du secteur concerné. Comme elle a déjà eu l'occasion de le rappeler, « *un marché dont le fonctionnement est concurrentiel alloue de manière optimale les ressources disponibles, maximise le bien-être des consommateurs et stimule la compétitivité du secteur concerné, en favorisant l´innovation, la baisse des prix, la diversification de l´offre, et la hausse de la qualité des biens et des services. La concurrence est un facteur d´efficacité productive et allocative.* » Néanmoins, la concurrence ne constitue pas une fin en soi ; elle est un outil au service de cette efficacité économique.

64. En matière de télécommunications, lorsqu'ils interviennent, les pouvoirs publics polynésiens veillent explicitement à assurer une certaine concurrence. En effet, parmi les objectifs généraux fixés au gouvernement à l'article D. 212-2 du CPT figurent notamment les principes suivants : « *(…) 2°- l'exercice d'une concurrence effective et loyale entre les opérateurs de services de télécommunication mobile, de fournisseur d'accès à Internet ou de fournisseur de procédure de rappel, au bénéfice des utilisateurs, 3°- la définition de conditions d'accès aux réseaux ouverts au public et d'interconnexion des réseaux notamment de services de télécommunication mobile qui garantissent la possibilité pour tous les utilisateurs de communiquer librement entre eux, ainsi qu'à l'égalité des conditions de la concurrence dans le domaine du service de télécommunication mobile, […], 6°- l'utilisation partagée entre les opérateurs des installations déployées sur le domaine public et sur les propriétés privées* ».

65. Ainsi, l'enjeu de l'examen de ce texte par l'Autorité est-il d'apprécier s'il est ou non en mesure d'assurer de la manière la plus efficace les conditions de développement et d'exercice d'une concurrence effective et loyale entre les opérateurs de télécommunications. Comme l'indiquait l'Autorité dans son avis de 2017 précité, l'introduction et le développement d'une concurrence effective dans une industrie de réseau, notamment dans le secteur des télécommunications, supposent de respecter les principes suivants : 1) la séparation des activités en monopole et en concurrence, 2) la tarification de l'accès aux infrastructures et aux services et, 3) la nécessité d'un régulateur sectoriel indépendant. Ces principes demeurent applicables.

66. Le projet présenté concerne pour l'essentiel le second de ces points de vigilance, puisqu'il porte sur la tarification des terminaisons d'appels mobiles entre opérateurs.

### 2. APPLICATION A LA REGULATION DES TARIFS DES TERMINAISONS D'APPELS MOBILES

#### a) Grille d'analyse applicable à la terminaison d'appels mobiles

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

68. Un appel téléphonique, fixe comme mobile, voix comme SMS, est composé d'un départ d'appel, assuré par l'opérateur de l'appelant, puis d'une terminaison d'appel, assurée par l'opérateur de l'appelé, chargé de délivrer l'appel. La communication emprunte donc une boucle locale de départ et une boucle locale de terminaison. L'opérateur de l'appelant fait payer à ce dernier le prix de détail de la communication vers le réseau de l'opérateur de l'appelé. Parallèlement, il paie à l'opérateur de l'appelé, directement, le prix de gros de l'interconnexion, c'est-à-dire de la prestation de terminaison d'appel utilisant le réseau de l'opérateur de l'appelé. Le tarif de terminaison d'appel est donc le prix que paye l'opérateur de l'appelant à l'opérateur de l'appelé. Il rémunère l'acheminement de l'appel par l'opérateur de l'appelé sur son propre réseau.

69. Les textes soumis à l'avis de l'Autorité concernent la terminaison d'appel vocal et SMS, sur les seuls réseaux mobiles. Ils ne concernent pas les données, car même les applications de communication telles que Skype ou Whatsapp ne font pas appel aux réseaux téléphoniques mais aux données Internet, dont le prix de gros résulte d'un autre tarif spécifique entre l'OPT et les opérateurs.

70. Sur un plan concurrentiel, aucun autre service n'est substituable aux prestations de terminaison d'appel sur les réseaux mobiles[11]. Chaque opérateur est ainsi en position de monopole sur le marché de la terminaison d'appel vocal et SMS à destination des numéros qu'il gère et, *a priori*, aucun contre-pouvoir d'acheteur ne vient contrebalancer ce pouvoir de marché.

71. C'est ce qui justifie la régulation des tarifs d'interconnexion, car en son absence, l'opérateur pourrait être tenté de surfacturer le service à ses concurrents, avec des effets préjudiciables sur le niveau des tarifs et le nombre respectif d'abonnés de chacun des opérateurs. La régulation va contraindre les opérateurs à facturer ces prestations selon leurs coûts, et à réaliser leur marge sur la seule face de détail, ce qui a un intérêt pour les consommateurs et la concurrence, puisqu'elle simplifie la comparaison des offres.

72. On peut se référer en la matière à l'expérience du Conseil puis de l'Autorité de la concurrence. Ils ont considéré à différentes reprises que les prestations de terminaison d'appel présentaient les caractères d'une facilité essentielle (avis n° 05-A-10 du 11 mai 2005, § 26 ; avis n° 2017-A-02 précité). Cette qualification d'infrastructure d'essentielle est le fruit d'une pratique décisionnelle et d'une jurisprudence bien établies. L'Autorité de la concurrence a ainsi énoncé cinq conditions cumulatives à cette qualification : *« En premier lieu, l'infrastructure est possédée par une entreprise qui détient un monopole (ou une position dominante) ; En deuxième lieu, l'accès à l'infrastructure est strictement nécessaire (ou indispensable) pour exercer une activité concurrente sur un marché amont, aval ou complémentaire de celui sur lequel le détenteur de l'infrastructure détient un monopole (ou une position dominante) ; En troisième lieu, l'infrastructure ne peut être reproduite dans des conditions économiques raisonnables par les concurrents de l'entreprise qui la gère ; En quatrième lieu, l'accès à cette infrastructure est refusé ou autorisé dans des conditions restrictives injustifiées ; En cinquième lieu, l'accès à l'infrastructure est possible* »[12].

73. D'après l'Autorité de la concurrence, *« l'analyse des obstacles au développement d'une concurrence effective doit donc être effectuée, non seulement sur les marchés de gros en cause, mais aussi et surtout sur les marchés de détail : la finalité est bien de s'assurer que, grâce à*

---

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

[12] Avis du Conseil de la concurrence n° 02-A-08 du 21 mai 2002 relatif à la saisine de l'Association pour la promotion de la distribution de la presse ; Décision ADLC n° 09-D-06 du 5 février 2009 relative à des pratiques mises en œuvre par la SNCF et Expedia Inc. dans le secteur de la vente de voyages en ligne ; Décision ADLC n° 12-D-01 du 10 janvier 2012 relative à une demande de mesures conservatoires concernant des pratiques mises en œuvre par les sociétés Oracle Corporation et Oracle France.

*une intervention proportionnée sur le marché de gros, la concurrence fonctionne correctement sur le marché de détail qui lui est associé, au bénéfice du consommateur final. »* [13]

74. Cette spécificité des TAM a également été consacrée par le Conseil d'État. Saisi d'une contestation du principe même de la fixation par l'ARCEP de tarifs régulés des TAM, il a conclu à leur légalité. Dans ses conclusions sur cette affaire, le rapporteur public du Conseil d'État a ainsi considéré que les marchés sont dits « régulables » si trois critères cumulatifs sont remplis:

- l'existence de barrières à l'entrée et d'entraves au développement de la concurrence ;
- l'absence de dynamisme de la concurrence ;
- l'insuffisance du droit de la concurrence pour remédier à ces obstacles.

75. Il a ensuite conclu que ces conditions étaient bien réunies en matière de régulation des tarifs des TAM : *« Le premier groupe de moyens (…) fait grief à l'ARCEP d'avoir excédé sa compétence en s'avisant de prendre une décision de régulation du marché particulier de la terminaison d'appel. En d'autres termes, on vous demande de constater que le droit de la concurrence suffit pour régler ex post les problèmes sur le marché de gros de la terminaison d'appel mobile, regardé comme non éligible à un travail de régulation ex ante. Vous ne pourrez qu'écarter ce moyen. (…) La décision attaquée intervient bien sur l'un marchés dits « à problème » identifiés par la Commission européenne dans sa recommandation du 11 février 2003 (en l'espèce, le marché n° 16). Et en l'espèce, nous n'avons guère de doutes sur le fait que les trois marchés de terminaison d'appel mobile de chaque opérateur remplissent les conditions fixées par ces textes pour permettre un exercice de régulation ex ante. / Nous observons en premier lieu que l'utilisateur qui, en adressant ses appels, déclenche le paiement de la prestation, n'est pas le payeur direct de cette prestation, pas davantage que l'appelé. Ni l'un ni l'autre ne peuvent donc, par leurs choix d'abonnements, faire jouer la concurrence, qui ne peut donc équilibrer spontanément le marché. / Nous relevons, en deuxième lieu que la terminaison d'appel sur les réseaux mobiles constitue bien, comme l'a lui-même indiqué le Conseil de la concurrence saisi pour avis en 2007, une « facilité essentielle » auquel aucun autre service n'est substituable. / Les barrières à l'entrée sont enfin telles qu'aucun contre-pouvoir sérieux n'a émergé au point de pouvoir remettre en cause le monopole de facturation des opérateurs sur leur propre terminaison d'appel. (…) / Les marchés de la terminaison d'appel étaient donc éligibles à une régulation ex ante. ».* [14]

76. Dès lors, les conditions d'accès à cette prestation doivent être transparentes, objectives, non discriminatoires et permettre aux compétiteurs d'exercer une concurrence effective, ce que seule l'intervention du régulateur est en mesure d'assurer. Ces principes ont d'ailleurs été repris dans la réglementation polynésienne.[15]

### b) Application au secteur des télécommunications mobiles polynésien

77. La justification de la régulation des tarifs des TAM se fonde sur l'existence de marchés des terminaisons d'appel propres à chaque opérateur et exercés en monopole. Il convient de vérifier que cette segmentation s'applique à la Polynésie française et que l'on est bien en présence de trois marchés de gros pertinents, dont le produit serait la prestation de terminaison d'appel vocal à destination des numéros mobiles ouverts à l'interconnexion.

78. Si la qualification d'infrastructure essentielle de ces prestations est difficilement contestable, puisque seuls les opérateurs sont en mesure d'autoriser leurs clients à recevoir des appels des

---

[13] Conseil de la concurrence, avis n° 07-A-05 précité.

[14] Conseil d'État, n° 324642, Société Orange France, n° 324687, SFR, séance du 10 juillet 2009, lecture du 24 juillet 2009.

[15] Article D. 212-25 du CPT.

autres opérateurs, il importe cependant de rechercher s'il existe des substituts à ces prestations et si des services alternatifs permettent de passer outre une éventuelle limitation à l'accès au réseau d'un opérateur.

79. Le régulateur métropolitain a considéré que tel n'était pas le cas. En effet, la régulation du secteur des télécommunications et le développement des usages ont été plus ou moins concomitants, avec dans un premier temps un développement des seuls téléphones mobiles, sans accès aux données. Par suite, lorsqu'une régulation a été mise en place sur les terminaisons d'appel mobile, beaucoup de solutions alternatives, comme les applications de téléphonie ou de visiophonie sur IP (de type Skype ou Viber) ou les applications de messagerie instantanée (de type Whatsapp ou Messenger) n'existaient pas ou étaient peu développées. Or, ces applications fonctionnent sous le mode d'un club dans lequel il faut que les deux correspondants soient inscrits et connectés. Le nombre d'utilisateurs est donc un facteur clé de leur utilisation. La téléphonie mobile, voix et SMS, ne connaissait donc pas de substitut crédible à cette époque. Reste à voir si c'est toujours le cas.

80. Face au développement de ces usages, en septembre 2017, l'Autorité de la concurrence de métropole s'est saisie de cette question. Elle a toutefois conclu, comme l'ARCEP avant elle, à l'absence de substituabilité entre les services télécoms et ceux des services vocaux dits "OTT" (Over The Top), comme Skype ou Whatsapp, notamment au motif que *« leur développement reste encore limité par plusieurs facteurs : un taux de pénétration variable des différentes applications OTT ; une absence de compatibilité entre ces dernières ; la nécessité pour ces applications d'être installées sur le terminal de l'appelant et de l'appelé ; une diffusion limitée aux téléphones mobiles intelligents (par opposition aux terminaux mobiles classiques, mais aussi aux terminaux fixes, qui ne permettent pas encore ce genre de fonctionnalités pour leur grande majorité) »*.

81. La question est de savoir si la situation est différente en Polynésie française, où le marché du téléphone portable et de la donnée mobile se développent parallèlement. En effet, l'usage de ces solutions alternatives permet précisément de contourner les offres de téléphonie voix/SMS lorsqu'elles sont jugées trop coûteuses, ce qui peut être le cas en Polynésie où les forfaits de téléphonie mobile sont plus onéreux et où les « offres d'abondance » (par exemple les forfaits avec appels illimités) sont très peu répandues[16].

82. L'analyse économique s'en trouverait modifiée car le marché serait élargi aux fournisseurs d'accès Internet. La conséquence principale serait d'ouvrir à la concurrence des applications Internet les usages classiques de la téléphonie mobile et donc une utilisation des forfaits de données (sur mobile ou fixe) en lieu et place des seuls forfaits voix ou SMS. En effet, concrètement, en cas de tarification trop élevée des terminaisons d'appel et des prix de détail du marché du mobile, les consommateurs pourraient être en mesure de se reporter sur l'utilisation de la téléphonie par IP, plus économique. Or, si ce sont les mêmes entreprises, s'agissant de l'acheminement des données, le marché de gros et le tarif d'interconnexion n'est plus celui des terminaisons d'appel, mais celui des liaisons louées, dont le seul « producteur » est l'OPT.

83. D'après le rapport de la DGEN sur les usages du numérique[17], en 2017 :

- 8% des particuliers utilisateurs d'Internet utilisaient tous les jours une application de téléphonie ou de visiophonie sur IP (de type Skype ou Viber) et 18 % au moins une fois par semaine ;

[16] Sauf pour les SMS, qui précisément bénéficient de tarifs de terminaison d'appel très bas.

[17] DGEN, Rapport d'étude 2017, Les usages du numérique dans les ménages en Polynésie française.

- 44 % utilisaient également quotidiennement une application de messagerie instantanée (de type Whatsapp ou Messenger) et 15 % au moins une fois par semaine, alors que seuls 23 % n'en font aucun usage ;
- s'agissant des entreprises[18], 39 % des entreprises polynésiennes faisaient usage de logiciels de téléphonie gratuits sur Internet (avec un pic à 44 % dans l'archipel des Australes).

84. Il ressort de ces données qu'en Polynésie française, parmi les 79 % d'internautes recensés par la DGEN, il est fait un usage important, sans pour autant être majoritaire ou exclusif, de ces outils alternatifs aux usages « voix » et « SMS » du téléphone mobile. Toutefois, faute de données et de comparaisons plus précises, il est difficile d'en conclure qu'elles représentent une véritable alternative. En particulier, ces usages n'excluent pas un usage par les mêmes personnes de leur abonnement téléphonique pour passer leurs appels, en particulier avec leurs correspondants qui ne sont pas connectés à ces applications (qui fonctionnent comme des « clubs » d'utilisateurs) ou par exemple pour des appels « institutionnels » (à destination d'entreprises, commerces ou administrations par exemple).

85. Ainsi, des comportements de substitution sont déjà observables mais sans doute insuffisamment développés pour modifier l'analyse. Il n'est donc pas possible d'en déduire que les usages sont purement substituables. Il est également possible que ces usages concernent majoritairement les appels les plus coûteux, notamment vers l'international. En outre, même si ces usages étaient développés, cela pourrait précisément s'expliquer parce que les offres mobiles de détail sont particulièrement coûteuses et complexes en Polynésie. Ainsi, c'est précisément une régulation volontariste qui permettrait de dynamiser ces usages classiques de la téléphonie et permettre aux consommateurs de s'affranchir de ces services Internet.

86. À ce stade, l'Autorité propose de s'en tenir à cette analyse, qui justifie une régulation de ces tarifs, mais souligne qu'une remise en cause sera possible si ces usages alternatifs se développaient.

### c) Objectifs et modalités de la régulation des tarifs des TAM par le régulateur polynésien[19]

87. Le libre exercice de la concurrence sur les marchés a pour but de permettre un développement efficace des marchés au bénéfice du consommateur final, particulier ou entreprise. Il s'agit par exemple d'assurer le développement des marchés de détail ou l'innovation commerciale ou technologique. Cet objectif est inscrit à l'article D. 212-2 du CPT polynésien.[20] Un tel objectif peut être assuré de façon optimale par une combinaison du droit commun de la concurrence et des obligations qu'il est possible d'imposer au titre du droit sectoriel.

88. S'agissant des tarifs des terminaisons d'appel mobile, leur détermination par le régulateur polynésien doit permettre de réduire globalement le coût des appels, mais également de limiter les distorsions entre opérateurs et de favoriser notamment les offres de convergence (forfaits téléphoniques tous opérateurs) et d'abondance (forfaits illimités).

---

[18] DGEN, rapport d'étude 2017, Les usages du numérique dans les entreprises en Polynésie française.

[19] Voir notamment sur ce point ARCEP, Décision n° 08-1176 du 2 décembre 2008 portant définition de l'encadrement tarifaire des prestations de terminaison d'appel vocal mobile des opérateurs Orange France, SFR et Bouygues Telecom pour la période du 1er juillet 2009 au 31 décembre 2010.

[20] CPT, article D. 212-2 : *« Les autorités compétentes de la PF veillent (…) 2° A l'exercice d'une concurrence effective et loyale entre les opérateurs de service de télécommunication mobile au bénéfice des utilisateurs ».*

89. Pour assurer l'adaptation au nouvel environnement et l'organisation d'une concurrence effective et loyale souhaitées par l'exposé des motifs, les conditions suivantes doivent être réunies.

### *i. Assurer l'orientation vers les coûts afin de réduire les charges des opérateurs*

90. La tarification de l'accès à une infrastructure essentielle doit être garantie dans des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires. Une telle tarification permet en effet de lever les barrières à l'accès à cette infrastructure et aux nouveaux entrants de développer leurs activités qui en dépendent. Dans un cas comme celui de l'espèce, où chaque opérateur détient un monopole, il s'agit de l'empêcher de bénéficier d'une rente liée à sa position monopolistique sur ce marché de gros, en particulier s'il détient des parts de marché significatives.

91. Dans une situation classique, un contrôle *ex post* des tarifs du service par les autorités de concurrence est possible et souvent suffisant. Il vise à contrôler l'écart des prix amont (accès à l'infrastructure essentielle) et aval pratiqués par son détenteur pour ses concurrents, afin de remédier à d'éventuels effets de ciseaux ou à des phénomènes d'éviction. Cependant, dans le cadre particulier de l'ouverture d'un secteur à la concurrence, et notamment celui des télécommunications, compte tenu de la structure du marché et du rôle de certains acteurs historiques, ainsi que des objectifs de développement des usages et de la concurrence, il est souvent nécessaire d'agir plus directement sur les prix d'accès aux infrastructures essentielles. Est alors privilégiée une orientation des tarifs vers les coûts, qui empêche notamment la formation d'une double marge, sur le marché de gros puis sur le marché de détail, et permet aux nouveaux opérateurs de bénéficier des économies d'échelle de l'opérateur historique.

92. Confrontée à cette question, l'Autorité de la concurrence métropolitaine a considéré que dans le secteur des télécommunications, l'instauration de conditions de concurrence efficaces n'était pas suffisante, mais qu'il fallait aller plus loin et organiser l'orientation vers les coûts des tarifs d'interconnexion, en raison notamment de *« l'intégration verticale des opérateurs nationaux et leur présence sur l'ensemble des marchés aval, qui facilite les subventions croisées entre activités et rend peu significatifs les tests de non-discrimination, en dépit de la séparation comptable des activités »*. En effet, *« le principal objectif poursuivi par le régulateur est (…) l'entrée sur les marchés de nouveaux opérateurs, malgré les barrières à l'entrée qui protègent l'opérateur historique, comme l'ancienneté de son réseau, en partie amorti, la capillarité de ce réseau, les économies d'échelle dont il bénéficie du fait de son ancienneté, et les réticences des clients au changement d'opérateur. L'orientation vers les coûts permet de faire bénéficier les opérateurs entrants des économies d'échelle de l'opérateur historique, bien qu'ils n'aient pas encore atteint une taille critique. De plus, certains des marchés aval concernés (Internet, téléphone mobile) sont des marchés émergents dont les perspectives de développement dépendent de la possibilité d'une baisse rapide des prix de détail. Plus généralement, le coût des services de télécommunications est un élément clé de la compétitivité d'une économie. Or, l'orientation vers les coûts des tarifs amont favorise la baisse des prix en évitant que le client final paie une double marge, sur le service final et sur le service intermédiaire »*[21].

93. Cette préoccupation est pertinente en Polynésie française, où sont précisément présents un opérateur historique et des nouveaux entrants, dont un présent sur le marché de la téléphonie mobile depuis 2020 seulement.

[21] *Ibid*., page 74. Soulignement ajouté.

### *ii. Supprimer les distorsions entre les appels dits « off-net » et « on-net » et permettre d'améliorer les offres de détail*

94. L'enjeu concurrentiel de la facturation des terminaisons d'appel entre les opérateurs mobiles est important. En effet, pour un opérateur, le tarif est susceptible de créer un différentiel entre les coûts d'un appel *on net*, destiné à l'un de ses propres abonnés, et les coûts d'un appel *off net*, destiné à l'abonné d'un autre opérateur. De plus, les coûts effectivement supportés par un opérateur pour la terminaison des appels sur son propre réseau sont à court terme des coûts variables extrêmement faibles, tandis que les charges qu'un opérateur doit payer aux autres opérateurs pour la terminaison des appels *off net* pèsent immédiatement et en totalité sur sa trésorerie. Cette distorsion est aggravée dans le cas de l'application d'une marge sur les coûts de terminaison effectivement supportés.

95. Il est donc essentiel pour les opérateurs de maîtriser leurs dépenses de terminaison d'appel *off net*, en particulier pour les nouveaux entrants, qui ont des parts de marché réduites et dont les appels *off net* sont par suite numériquement plus importants (avec plus d'appels sortants vers les autres opérateurs que d'appels entrants depuis un autre opérateur).

96. Si le tarif de la prestation de gros de terminaison d'appel mobile est fixé au-dessus du niveau des coûts, un déséquilibre se crée alors entre les opérateurs, tous présents sur les mêmes marchés de détail. En effet, les plus petits opérateurs vont connaitre des flux financiers déséquilibrés, en leur défaveur, alors même qu'ils souffrent d'un désavantage compétitif (coût de revient plus élevé) qui les rend peu à même de renforcer leur situation concurrentielle. Il en résulte un biais concurrentiel, car le flux est disproportionné par rapport aux coûts réels subis.

97. En outre, il en résulte des distorsions dans la construction des offres de détail. En effet, si les opérateurs se facturent entre eux une terminaison d'appel sensiblement supérieure au coût interne d'un appel *on net*, un opérateur a un intérêt économique immédiat à inciter ses clients à pratiquer des appels *on net*, dont le coût incrémental sera plus faible que celui des appels *off net* facturés par leurs concurrents. L'opérateur limite ainsi le volume et le coût des terminaisons d'appel payé à ses concurrents. Les offres présenteront dans ce cas des tarifs plus bas pour les appels *on net* et les offres d'abondance ne concerneront que les seuls appels *on net*. Dans ce cas de figure, les opérateurs présentant les parts de marché les plus faibles ne seront pas en mesure de reproduire les offres d'abondance *on net* éventuellement proposées par l'opérateur majoritaire, s'excluant ainsi peu à peu du jeu concurrentiel, indépendamment de la qualité de leur gestion et de la maitrise de leurs coûts (autrement dit, de leurs mérites).

98. Cette distorsion été clairement exposée par le rapporteur public du Conseil d'État dans conclusions sur la décision, n° 324642, Société Orange France, n° 324687, SFR, précitée : *« une absence de régulation aujourd'hui sur ce marché est susceptible de créer des barrières à la sortie difficilement réversibles sur le marché de détail aval, par le développement excessif d'offres illimitées on-net, c'est-à-dire entre abonnés du même opérateur./ Plus la marge sur la terminaison d'appel d'un opérateur est élevée, plus la tentation est grande en effet pour les autres opérateurs de développer des offres illimitées à destination de ses seuls abonnés, voire d'une fraction d'entre eux, pour minimiser les dépenses exposées. Un exemple est suffisamment illustratif pour bien comprendre les dangers de ces « effets club » sur le marché aval : une fois qu'un foyer composé des parents et des enfants a été attiré dans son ensemble chez un opérateur par une offre d'appels illimitée entre ses membres, on imagine très aisément l'importance des coûts de transaction et d'opportunité qui s'attachent à tout changement de réseau au sein de ce foyer. »*

99. Si ces opérateurs peuvent certes développer des offres *on net* avantageuses, pour bénéficier de l'effet « club », cette stratégie n'est en réalité avantageuse que pour ceux qui disposent dès le départ de parts de marché élevées ou dans un marché équilibré, ce qui n'est pas le cas dans un marché anciennement monopolistique en cours d'ouverture. Dans ce cas, l'effet club ne joue

en réalité qu'au profit de l'ancien monopole, enfermant les nouveaux entrants dans un cercle vicieux, puisqu'en présence d'offres *on net* avantageuses, plus le club est large, plus il devient coûteux de changer d'opérateur.

100. C'est d'ailleurs précisément ce mécanisme, parmi d'autres, qui a été à l'origine des engagements pris par Vini devant l'Autorité à l'occasion de la décision n° 2018-PAC-01, afin d'apporter une solution proportionnée aux problèmes de concurrence identifiés.[22]

101. Un objectif sera donc de définir un tarif de terminaison d'appel mobile entraînant le moins de distorsions de concurrence possible sur les marchés de détail en aval de cette prestation de gros, c'est-à-dire correspondant au coût interne réellement subi par l'opérateur pour ces appels.

102. Il appartient dès lors au régulateur de définir, à travers les plafonds tarifaires, la part maximum des coûts qu'un opérateur peut recouvrer à travers la tarification de la terminaison d'appel.

#### *iii. Favoriser l'émergence des nouveaux opérateurs*

103. Au-delà de la question de l'orientation vers les coûts et du contrôle du caractère non discriminatoire des charges de terminaison d'appel facturées aux concurrents, certains auteurs ont souligné que des tarifs asymétriques selon les opérateurs pouvaient également être nécessaires au soutien des nouveaux entrants (cf. Peitz, 2005)[23]. En effet, avant d'atteindre une part de marché à même de lui assurer les mêmes économies d'échelle que ses concurrents, un opérateur entrant peut avoir une structure de coûts plus lourde. Au-delà d'une certaine période toutefois, le maintien de cette asymétrie ne doit plus être nécessaire. Au contraire, le maintien durable d'une asymétrie des terminaisons d'appel serait susceptible de jouer de façon négative sur l'incitation du dernier entrant à accroître sa part de marché. De ce point de vue, les mêmes auteurs mettent en garde contre l'utilisation prolongée d'une régulation asymétrique.

104. Sur le fondement de ces différents principes, dans l'hexagone comme dans les départements d'Outre-mer, on a assisté à une diminution très rapide des tarifs des terminaisons d'appel, qui sont aujourd'hui à des niveaux très faibles et harmonisés (moins d'un franc par minute). Mais cette approche de réduction des tarifs a été conciliée avec une approche de tarifs asymétriques, pendant une période de transition de plusieurs années, afin de tenir compte du déséquilibre concurrentiel et des différences de parts de marché des opérateurs mobiles. Une telle trajectoire de tarifs asymétriques pendant une période de transition pourrait être envisagée en Polynésie française, notamment pour tenir compte de l'entrée récente sur le marché de nouveaux opérateurs.

#### *iv. Assurer une neutralité par rapport aux choix d'investissement des différents opérateurs*

105. Cette préoccupation ne relève plus directement des questions de concurrence, mais plutôt des prérogatives des régulateurs sectoriels. Elle rejoint les objectifs de neutralité technologique, d'investissement efficace dans les infrastructures et d'utilisation efficace des fréquences radioélectriques. Il s'agit que les choix de tarification ne conduisent pas à avantager artificiellement une technologie par rapport à une autre.

#### *v. Développer les usages et envisager le cas échéant de fixer des tarifs inférieurs aux coûts*

106. La régulation est d'autant plus déterminante que la terminaison d'appel, prestation de gros, influe fortement sur les offres de détail. La réduction des tarifs a été à l'origine d'un important développement des usages, liés à la multiplication des offres illimitées, à des tarifs décroissants et très faibles par rapport à ceux observés en Polynésie française, malgré la baisse des tarifs

[22] Décision n° 2018-PAC-01 du 6 juin 2018 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la téléphonie mobile à destination de la clientèle résidentielle.

[23] Cité par le Conseil de la concurrence dans son avis n° 07-A-05 précité.

observée également sur le territoire. Ces offres, qui étaient dans un premier temps limitées aux appels *on net* (vers le même opérateur), concernent aujourd'hui les appels vers tous les opérateurs. Ainsi, les principes de régulation des tarifs se fondent certes sur une orientation vers les coûts des tarifs, mais avec d'une part la détermination par le régulateur d'une trajectoire à la baisse des tarifs et, d'autre part, l'existence d'une période de transition au bénéfice des nouveaux entrants, leur permettant de facturer des prix plus élevés que les opérateurs historiques ou plus anciens.

107. On notera à cet égard que les difficultés décrites plus haut en cas de tarifs excessifs ne sont pas symétriques. En effet, si des tarifs excessifs apparaissent problématiques, on peut en revanche avoir une orientation vers les coûts qui aboutisse à des prix inférieurs aux coûts effectivement supportés par les opérateurs. En effet, le marché de la téléphonie, dès lors que plusieurs opérateurs sont présents, est dit « biface ». Il existe plusieurs sources de revenus, en amont et en aval. Par suite, les coûts qui ne sont pas recouvrés sur le marché de gros peuvent l'être sur l'ensemble des autres prestations, de détail notamment, pour lesquelles l'opérateur est libre de sa politique tarifaire. Il n'y a par conséquent pas de risque de non recouvrement de l'ensemble des coûts encourus. Cas extrême, plusieurs pays, dont les États-Unis, encouragent d'ailleurs le système dit du *« bill and keep »*[24], dans lequel les terminaisons d'appel mobile ne font pas l'objet d'une facturation entre opérateurs mais sont intégrées aux charges de chaque opérateur, ce qui constitue au demeurant une incitation à stimuler la productivité, l'émulation concurrentielle et évite les distorsions entre les usages. Le marché de gros disparait, en tous cas pour cet usage (il demeure pour l'itinérance et l'accès aux liaisons louées), et la concurrence se fait sur les seuls prix de détail.

108. L'analyse qui suit visera précisément à déterminer, parmi ces objectifs et ces outils, lesquels apparaissent les plus à même de permettre au régulateur polynésien de parvenir aux objectifs qu'il s'est fixés.

## B. EXAMEN DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DU PAYS ET DE L'ARRETE AU REGARD DE LA CONCURRENCE

### 1. LA FIN DE LA PROCEDURE D'AUTORISATION PREALABLE DES INSTALLATEURS

109. Les installateurs admis en télécommunications sont les professionnels en charge de l'installation des réseaux, notamment la fibre et le réseau cuivré. Ils réalisent l'adduction des installations des particuliers sur le réseau public.

110. D'après la DGEN, historiquement, il a été nécessaire de contrôler de près leur travail, notamment à l'époque où celui-ci concernait l'installation du seul réseau cuivré, pour la téléphonie fixe. Une procédure d'autorisation a ainsi été mise en place, impliquant la communication par les installateurs d'un dossier complet, la réunion d'une commission d'admission spécifique et une nomination par arrêté pour deux ans des installateurs.

111. Au 22 février 2019, les installateurs admis étaient au nombre de 19.

112. Depuis, la création de cette procédure, leurs missions ont sensiblement évolué. Pour l'essentiel, elle consiste à raccorder par des commutateurs les réseaux de fibre optique. Or, à rebours de l'objectif d'un déploiement rapide de la fibre, la procédure d'autorisation préalable apporte une certaine lourdeur préjudiciable à son développement.

[24] Ce dispositif a existé jusqu'en 2004 en France métropolitaine.

113. En outre, l'opérateur public a toujours une position de monopole en matière de gestion du réseau fibré dans le cadre de ses missions de service public. Or, d'après la DGEN, il exerce déjà à cette occasion un contrôle des installateurs qu'il habilite et avec lesquels il contracte. Un second contrôle par l'administration apparait donc superfétatoire si les compétences de ces entreprises sont déjà vérifiées. L'OPT serait d'ailleurs demandeur de cette modification, afin notamment de pouvoir recourir plus facilement aux services d'électriciens.

114. Cette simplification devrait ainsi rendre le secteur plus dynamique et concurrentiel, et accélérer le déploiement de la fibre optique. Dans son avis sur ce texte, le CESEC a toutefois recommandé la mise en place d'un cahier des charges minimum permettant de s'assurer des qualifications des installateurs et de la bonne exécution des prestations et d'inscrire ces obligations dans le texte[25], ce qui permettrait d'assurer des exigences minimales, sans pour autant avoir recours à une procédure administrative d'autorisation préalable lourde.

115. L'Autorité ne peut qu'approuver cet allégement des dispositions du Code, qui est de nature à favoriser les possibilités pour l'OPT de mettre en concurrence les prestataires et d'élargir le vivier des candidats potentiels.

**L'Autorité approuve la suppression du dispositif d'autorisation préalable des installateurs.**

### 2. LA MODIFICATION DE LA COMPOSITION ET DES PREROGATIVES DU COMITE CONSULTATIF DES TELECOMMUNICATIONS (CCT)

#### a) S'agissant de la sortie des installateurs du comité

116. Il était prévu avant sa modification que le CCT ait un membre représentant les installateurs admis en télécommunication. La commission des installateurs était supposée le nommer pour deux ans. Toutefois, d'après la DGEN, en l'absence de représentation syndicale, cette commission a souvent eu le plus grand mal à proposer un nom, et même une fois celui-ci désigné, son représentant n'assistait qu'exceptionnellement aux séances du comité, considérant que les sujets dont le CCT est saisi sont relativement éloignés des préoccupations des installateurs.

117. Par cohérence avec la suppression du dispositif d'autorisation préalable de ces installateurs, ces derniers ne sont plus représentés au CCT. L'Autorité est donc favorable à cette mesure.

#### b) S'agissant de la représentation des opérateurs au comité

118. Jusqu'à la réforme, les représentants des opérateurs téléphoniques étaient nommés *intuitu personae* par le Président de la Polynésie française. Cela engendrait d'après la DGEN une certaine lourdeur administrative.

119. Il apparait cohérent que, dès lors que chaque opérateur autorisé est désormais membre de droit du CCT, il détermine directement qui sera son représentant.

**L'Autorité approuve la modification de la composition du Comité consultatif des télécommunications.**

[25] CESEC, avis du 30 avril 2020 sur le projet de loi du pays portant modification du code des postes et télécommunications.

### c) S'agissant de la suppression des avis préalables du CCT sur les tarifs d'interconnexion des opérateurs mobiles

#### *i. La suppression de cette consultation réduit la transparence des informations entre opérateurs et les risques d'atteinte à la concurrence*

120. Aujourd'hui, avant chaque nouveau cycle tarifaire, donc tous les deux ans, la DGEN présente les travaux de chacun des opérateurs au comité, qui rend un avis sur le modèle technico-économique proposé puis sur le tarif de référence d'interconnexion des terminaisons d'appel mobile qui en résulte.

121. Cette procédure pose ainsi des questions de concurrence et plus particulièrement de transparence des informations. En effet, les modèles et les documents qui ont servi à les établir, dont la communication est indispensable à ce qu'un avis éclairé puisse être rendu, comportent des informations nombreuses et précises sur les installations, la comptabilité et la stratégie des opérateurs. Or, ces opérateurs sont à la fois membres du CCT et concurrents. Ils ont donc accès à la totalité des informations qui y sont échangées, sans qu'une protection spécifique des secrets d'affaires soit prévue.

122. C'est la raison pour laquelle la DGEN justifie la suppression de cette procédure d'avis préalable, au profit d'une simple information du comité, sans débat et éventuellement sans communication de l'ensemble de la documentation pertinente. Elle a en effet pointé le risque que les opérateurs profitent de ces informations pour se lancer dans des négociations bilatérales sur leurs tarifs respectifs, qui pourraient s'apparenter à des ententes sur les prix. On pourrait aussi imaginer que les entreprises mettent en œuvre leurs stratégies tarifaires ou commerciales en fonction des informations recueillies à cette occasion, ou encore qu'elles soient en mesure de mettre en place des pratiques de rétorsion en cas d'écarts de prix des opérateurs concurrents.

123. En matière de concurrence, les échanges d'informations stratégiques entre concurrents doivent en effet être réduits. La concurrence suppose que chaque entreprise sur le marché détermine son comportement de manière autonome, sans connaître avec certitude le comportement de ses concurrents. La transparence du marché ne doit pas être augmentée de manière artificielle, par des échanges d'informations[26]. Ce risque est accru dans un marché restreint, de type oligopolistique, comme c'est le cas de la téléphonie mobile[27]. Ceci demeure vrai même si un tel échange passe par une structure regroupant plusieurs entreprises, telle qu'un syndicat ou un organisme professionnel, dont le rôle doit se limiter à la production de données agrégées ou publiques, à l'élaboration de bonnes pratiques ou à la défense des intérêts de ses membres. Sont

---

[26] Voir par exemple Autorité de la concurrence, décision n° 17-D-03 du 27 février 2017 relative à des pratiques relevées dans le secteur de la location de voitures : *« Lorsque les échanges entre concurrents concernent des données sur la stratégie commerciale et tarifaire que les entreprises envisagent d'adopter, il s'agit de pratiques concertées horizontales portant sur le comportement tarifaire futur des concurrents. Dans ses lignes directrices sur les accords de coopération horizontale, la Commission européenne a précisé « [qu'un] échange d'information peut (...) constituer une pratique concertée s'il diminue l'incertitude stratégique sur le marché et, partant, facilite la collusion, c'est-à-dire si les données échangées présentent un caractère stratégique. En conséquence, l'échange de données stratégiques entre concurrents équivaut à une concertation, en ce qu'il diminue l'indépendance de comportement des concurrents sur le marché et leur incitation à se livrer concurrence » (Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du Traité aux accords de coopération horizontale de la Commission européenne, paragraphe 61). Selon ces mêmes lignes directrices (point 75), les effets sur la concurrence d'un échange d'informations doivent être analysés à l'aune de deux séries de critères, dont la liste n'est pas exhaustive, qui concernent, d'une part, les conditions économiques qui prévalent sur le marché (notamment transparence, degré de concentration, symétrie de la situation des entreprises) et, d'autre part, les caractéristiques des informations échangées (notamment leur caractère agrégé ou individualisé, leur ancienneté ou la fréquence des échanges) ».*

[27] Autorité de la concurrence, décision n° 05-D-65 du 30 novembre 2005 relative à des pratiques constatées dans le secteur de la téléphonie mobile à propos des échanges mensuels de données sur le nombre des nouveaux abonnements souscrits et sur le nombre des résiliations, mis en place par les trois opérateurs présents sur le marché français de la téléphonie mobile entre 1997 et 2003. Le Conseil avait relevé dans sa décision que *« les critères qui fondent l'analyse du juge communautaire sont donc ceux d'un oligopole fermé, en raison de l'existence d'importantes barrières à l'entrée, sur lequel les positions des entreprises sont relativement stabilisées ».*

par exemple prohibées par la pratique décisionnelle des autorités de concurrence la production de barèmes de prix ou les échanges sur les tarifs à venir.

124. En l'espèce, les données en provenance des opérateurs et qui seraient communiquées au comité s'il était amené à examiner les modèles socio-économiques et la détermination des tarifs d'interconnexion pour tous les opérateurs sont détaillées dans les articles A. 212-22-9 à 212-22-13 du projet d'arrêté. Ils portent notamment sur leurs coûts d'acheminement, leurs investissements voire leur stratégie (à travers notamment la topologie du réseau existant, le trafic effectif et les prévisions de trafic). L'arrêté prévoit également la remise d'une *« fiche de restitution »*, précisant notamment le nombre d'abonnés, le trafic prévisionnel par cas d'appel et la répartition des coûts par service, à travers notamment la production d'une matrice des coûts.

125. Au regard des règles qui viennent d'être rappelées concernant l'incertitude nécessaire au processus concurrentiel, de tels échanges d'informations ne devraient être organisés et encouragés par les pouvoirs publics que si un motif d'intérêt général justifie spécifiquement une telle dérogation. En effet, si les prix de l'interconnexion sont fixés réglementairement et ne représentent pas un levier de concurrence entre entreprises, ce n'est pas les cas des tarifs de détail, ni d'autres tarifs de gros (dont les frais d'itinérance), ni encore d'autres éléments de la politique commerciale (panier des forfaits par exemple), dont la détermination pourrait être influencée par les échanges d'informations au sein du comité, tels qu'ils sont prévus dans le projet. Or, si certaines pratiques permettent dans des cas similaires d'éviter la divulgation d'informations, par exemple en interdisant à certains services, commerciaux par exemple, de participer à ces réunions ou en prévoyant des clauses de confidentialité, celles-ci apparaissent délicates dans le cas présent, puisque les opérateurs y sont généralement représentés par leur directeur général.

126. Par suite, s'il est bien entendu essentiel que l'administration en charge de l'instruction et de la détermination des tarifs, puis le Conseil des ministres qui est seul décisionnaire, bénéficient de toutes ces informations, ce n'est pas le cas du comité consultatif où sont représentés les opérateurs concernés par ces tarifs.

127. En première analyse, les dispositions soumises à l'appréciation de l'Autorité paraissent conformes au droit de la concurrence puisque le comité ne doit pas être un lieu d'échanges d'informations entre ses membres sur les pratiques commerciales, les offres ou les tarifs de ses membres.

#### *ii. La suppression de la consultation implique en toute hypothèse une symétrie entre tous les opérateurs, qui n'est pas assurée en l'état du droit*

128. En matière de libre concurrence, il est essentiel que les conditions d'information des différents opérateurs soient les mêmes, qui plus est si un échange d'information est organisé par les pouvoirs publics (c'est ce que l'on appelle le *« level playing field »*). C'est d'ailleurs l'un des fondements du présent projet de loi du pays, dont l'exposé des motifs indique qu'il vise à assurer une plus grande « homogénéité » entre les opérateurs.[28]

129. D'après le texte de l'arrêté soumis à l'appréciation de l'Autorité, les tarifs d'interconnexion de l'opérateur public demeurent soumis aux anciennes dispositions du code. Il est à cet égard important que le tarif des terminaisons d'appel mobile de la société Vini, l'opérateur mobile filiale de l'opérateur public, soit soumis aux mêmes dispositions que les autres opérateurs mobiles, avec une élaboration selon le même modèle et un contrôle de celui-ci par l'administration. Lors de l'instruction, la DGEN a précisé que tel est bien le cas et que Vini sera soumis au même titre que les autres opérateurs mobiles autorisés aux mêmes dispositions. Le

[28] Exposé des motifs du projet de loi du Pays, page 1, A.

texte n'apparait pourtant pas limpide sur ce sujet et gagnerait à être précisé, puisque le code, dans le 16° de son article D. 211 se contente de définir l'opérateur public comme « l'Office des postes et télécommunications », sans exclure explicitement de cette définition les activités conduites sur le marché concurrentiel.

130. Pour que ces nouvelles modalités, qui distinguent les activités en concurrence et en monopole de l'opérateur public, aient un sens, il est également essentiel qu'il dispose d'une comptabilité analytique permettant de distinguer les coûts en fonction de ses différentes activités (téléphonie fixe, téléphonie mobile, gestion et maintenance du réseau…tous assurés par la SAS Onati).

131. Toutefois, même si Vini est bien soumis aux mêmes dispositions que ses concurrents s'agissant de l'élaboration de ces tarifs, la réforme des prérogatives du comité consultatif amène à une autre question.

132. Au nom de la protection d'une concurrence loyale, objectif affirmé du législateur polynésien, et du secret des affaires, l'information réciproque à disposition des opérateurs ne doit pas être excessive. Cette situation est encore plus contestable si l'un des trois opérateurs est dans une position privilégiée pour disposer, lui, d'une information plus complète que celle de ses concurrents. Dans ce cas, il bénéficierait d'un avantage informationnel préjudiciable au bon fonctionnement concurrentiel. On a vu au § 33 que le Conseil des ministres est l'instance de régulation en charge de la validation des modèles technico-économiques et des tarifs de référence d'interconnexion. Il a donc vocation à obtenir, pour le bon exercice de sa mission, l'ensemble des informations comptables et stratégiques prévues de la part de l'ensemble des opérateurs. Or, ainsi que cela avait été déjà évoqué dans l'avis de 2017 et comme cela a été relevé par le CESEC dans son avis sur ce projet de loi du pays[29], sa composition est très proche de celle du conseil d'administration de l'opérateur public, l'OPT et de sa filiale à 100 %, Onati, puisqu'il y dispose de la majorité absolue. En effet, le conseil d'administration de l'OPT compte parmi ses neuf membres avec voix délibérative, cinq ministres et son directeur général est nommé par le Conseil des ministres. Ces membres sont donc en capacité d'imposer leurs choix. Il en résulte *in fine*, que l'un des opérateurs, Vini, dispose ainsi – au moins indirectement - de plus d'information que ses concurrents et notamment des éléments relatifs au modèle technico-économique des autres opérateurs, dont il peut tirer profit pour élaborer sa propre stratégie. Il existe donc, en raison de cette organisation institutionnelle, une confusion des fonctions de régulateur et d'opérateur qui crée une asymétrie et un potentiel avantage concurrentiel au profit de l'un des acteurs.

133. Pour cette raison, dans le cas où aucun changement dans la gouvernance de l'OPT ne serait envisagé, l'information qui sera remise au Conseil des ministres devrait être impérativement limitée. Afin de pallier les risques liés à l'asymétrie susvisée, il importe que la DGEN, service administratif sous l'autorité hiérarchique de son ministère de tutelle, ne transmette au Conseil des ministres – régulateur – que les projets de tarifs résultant de ses analyses préparatoires, c'est-à-dire les informations strictement indispensables à la validation des modèles technico-économique et des tarifs de référence d'interconnexion. En toute hypothèse, le seul correctif à l'asymétrie d'information entre les opérateurs concurrents consisterait à transmettre à tous les membres du CCT une documentation identique à celle dont disposerait le conseil des ministres – régulateur. Faute de quoi, l'opérateur historique bénéficierait *de facto* d'un avantage potentiel sur les informations disponibles.

[29] CESEC, avis du 30 avril 2020 précité.

### *iii. L'avis du CCT devra en revanche être maintenu s'agissant des tarifs d'interconnexion des activités exercées en monopole, même si sur d'autres points la procédure d'élaboration de ces tarifs pourrait s'inspirer de celle adoptée pour les TAM*

134. Le Code distingue désormais la détermination des tarifs de l'opérateur public, qui fait toujours l'objet d'un avis préalable du CCT, et celle des opérateurs mobiles, qui fait l'objet d'une simple information mais sans examen approfondi du modèle retenu.

135. Cette distinction peut se comprendre. En effet, il s'agit de prestations de l'opérateur public rendues sur le fondement des missions de service public, soit notamment l'élaboration des tarifs des terminaisons d'appel sur les lignes fixes (OPT) et ceux de l'interconnexion au titre de l'acheminement des données (liaisons louées). Pour ces missions, les opérateurs mobiles sont dépendants d'un opérateur en monopole et il est dès lors nécessaire d'assurer la transparence la plus complète sur l'élaboration de ces tarifs. On notera d'ailleurs que les nouveaux entrants considèrent le tarif d'interconnexion des liaisons louées et d'accès aux capacités (les câbles depuis l'international et entre les îles) comme des éléments cruciaux pour leur développement et souhaitent même davantage de transparence sur l'élaboration de ces tarifs. Ce passage devant le comité est donc à même de renforcer l'information des opérateurs, sans pour autant leur donner d'informations stratégiques, dès lors que ces éléments concernent des marchés distincts sur lesquels ils n'interviennent pas.

136. Le maintien d'un avis du comité pour ces tarifs est donc favorable à la concurrence. Il est même souhaitable que certains éléments de la procédure prévue pour les opérateurs mobiles soient repris et étendus à l'opérateur public, notamment le principe d'un contrôle, d'un audit des modèles et d'une détermination des tarifs par la DGEN plutôt que par l'opérateur lui-même. L'opérateur public doit en effet être davantage contrôlé que les autres opérateurs, afin de rétablir l'équilibre face aux avantages dont il bénéficie en tant qu'acteur historique et en monopole sur différents segments. À noter que d'après la DGEN, une prochaine étape de la réglementation pourrait précisément modifier la détermination des tarifs d'interconnexion des activités en service public.

137. Cette transparence serait par ailleurs accrue si les avis de la CCT étaient rendus publics.

**Propositions :**

1. Clarifier le texte pour s'assurer de l'harmonisation des procédures entre les différents opérateurs mobiles, y compris la filiale de l'opérateur public (en précisant à l'article A 212-22-9 que « *ces obligations concernent également toute filiale mobile de l'opérateur public* »).
2. Encourager la séparation comptable des différentes activités, notamment chez l'opérateur public.
3. Assurer une symétrie d'information entre opérateurs, en l'absence d'une modification de la gouvernance (régulation par le Conseil des ministres), en garantissant une étanchéité entre les informations détenues par la DGEN, nécessaires à la préparation des décisions du Conseil des ministres, et celles, limitées (projet de modèle et de tarification), qui sont transmises à ce dernier. En toute hypothèse, ajouter après le dernier alinéa de l'article LP 212-5 que « *Ses membres disposent d'une documentation identique à celle communiquée au Conseil des ministres pour déterminer les tarifs.* ».
4. Pour les tarifs d'interconnexion de l'opérateur public (téléphonie fixe et liaisons louées), s'inspirer de la procédure d'élaboration des tarifs des opérateurs mobiles, avec un contrôle par la DGEN des modèles et une détermination par celle-ci des tarifs, tout en maintenant l'avis du CCT.

### 3. LES CRITERES PERMETTANT AU REGULATEUR POLYNESIEN DE CHOISIR LE MODELE LE PLUS PERTINENT DE DETERMINATION DES TARIFS DES TERMINAISONS D'APPEL MOBILE

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

#### a) Les différents modèles possibles d'imputation des coûts et leurs implications

##### *i. Les implications concurrentielles du choix du modèle et de la détermination de l'assiette des coûts*

139. Les modèles de détermination des coûts sont variés et ont des implications en matière de tarification et de concurrence. S'agissant d'une prestation intermédiaire et réciproque entre les opérateurs, la première contrainte est qu'il ne peut être question pour ces prestations d'intégrer une rémunération de la prestation pour les opérateurs (marge), car celle-ci serait à l'origine de distorsions entre les appels *on-net* et *off-net* (voir sur ce point les § 94 et suivants). Il est préférable d'opter pour des modèles qui ne prennent en compte que la majoration liée à la terminaison d'appel d'un autre opérateur, indépendamment de tous les autres coûts. Par suite, les modèles habituels d'imputation des coûts (de type *cost plus* par exemple) sont peu adaptés.

140. Les coûts sont habituellement déterminés par les régulateurs selon les méthodes suivantes :

- Les modèles à coûts complets (FAC/FDC). Ils déterminent les coûts du service de terminaison d'appel selon une clé d'allocation des dépenses des opérateurs à partir des données comptables. L'évaluation se fait donc au coût historique des investissements (valeur nette comptable) et tous les coûts d'exploitation sont pris en compte. Cette méthode est relativement simple mais la ventilation entre services peut être contestée et elle ne tient compte ni de la qualité de la gestion des opérateurs (prime aux gestionnaires inefficaces), ni du progrès technique (prime aux investissements coûteux).
- *Benchmark*. Les prix des TAM sont déterminés à partir des tarifs pratiqués dans des pays dont la situation est proche. C'est un modèle simple, notamment en l'absence d'équipes de régulation dédiées, mais les références sont délicates à trouver si le territoire concerné a de fortes spécificités géographiques, comme la Polynésie française.
- *Bill and keep*. Il s'agit en réalité de ne pas facturer la terminaison d'appel mobile, au motif qu'il s'agit d'une prestation réciproque et relativement symétrique entre les opérateurs. Les soldes d'interconnexion sont donc nuls. Chacun assume le coût de la terminaison des appels en provenance de ses concurrents.
- Méthodes à coût incrémental. N'est facturé que le surcoût lié au service spécifique que l'on souhaite valoriser par rapport aux autres services existants soit, ici, les prestations techniques fournies par l'opérateur au titre de la terminaison des appels entrants en provenance d'un autre operateur. Ainsi, plutôt que d'allouer l'intégralité des coûts, on ne mesure que des coûts additionnels. L'incrément est déterminé en fonction de l'évaluation de la demande prévisionnelle.

141. En réalité, la très grande majorité des régulateurs utilisent aujourd'hui des méthodes à coût incrémental. Ce concept présente en effet l'avantage d'être cohérent avec les références de coûts utilisées en interne par les opérateurs lorsqu'ils formulent leurs offres sur le marché de détail, en particulier leurs offres *on net*. Elle évite ainsi les biais tarifaires entre appels *on net* et *off net*.

142. Ces modèles de coûts incrémentaux ont des caractéristiques communes. En particulier, ce sont des modèles dits de « long terme ». Ils retiennent un horizon de 10-15 ans environ, équivalent à la durée de vie des équipements. Cela implique que tous les facteurs de production, y compris le capital, sont considérés comme des coûts variables. On fait donc l'hypothèse que sur la période, on reconstruit l'ensemble de l'outil de production au coût actuel (puisque l'opérateur peut optimiser tous ses postes de coûts et utiliser la meilleure technologie disponible). La méthode tient donc compte de l'ensemble des coûts, y compris d'investissement, mais seulement de ces coûts.

143. Ainsi, d'après l'ARCEP : *« Le coût de référence correspond aux coûts (efficaces) encourus du fait de la fourniture en gros du service de terminaison d'appel et qui ne le seraient pas si ce service n'était pas fourni, ou encore à la différence entre les coûts totaux de long terme d'un opérateur fournissant sa gamme complète de services et les coûts totaux déterminés à long terme de cet opérateur fournissant sa gamme complète de services sauf le service de terminaison d'appel fourni sur le marché de gros à des tiers. Pour ramener ce coût incrémental total à un coût de référence à la minute, on le divise par l'ensemble du trafic correspondant à ce service incrémental de terminaison d'appel, soit le trafic total entrant de l'opérateur. »*[30]

144. Il existe cependant, au sein des modèles de coûts incrémentaux, plusieurs variantes, qui correspondent à une assiette de coûts plus ou moins large.

- Les modèles à coûts incrémentaux « purs » (modèle CILT) ne retiennent que les coûts variables directement assignables au service. Il s'agit donc de déterminer le coût de production d'une unité supplémentaire du bien ou « coût marginal ». Concrètement, cette méthode implique par exemple de prendre en compte le coût des investissements en capacité (qui dépendent des volumes), mais pas celui des investissements de couverture (indépendants du trafic et liés davantage aux engagements en matière de déploiement des opérateurs) ou des droits de licence (financés par un droit d'entrée forfaitaire). Les coûts retenus sont dans ce cas très bas et le tarif est par conséquent plus faible. Ce modèle est en général adapté lorsque la couverture du réseau par les opérateurs et leurs parts de marché sont relativement équilibrées, plutôt que sur des marchés en croissance.

- Les modèles à coûts incrémentaux moyens (CMILT) retiennent pour leur part, à la fois les coûts variables et les coûts fixes des prestations concernées. Par cette prise en compte du coût de l'intégralité du réseau, ils apparaissent particulièrement adaptés lorsque les investissements engagés, notamment en matière de couverture, sont déséquilibrés, notamment lorsque ceux-ci sont réalisés par un acteur partiellement en monopole. Mais cette méthode conduit à des TAM plus élevés. Il existe différentes variantes des CMILT, en fonction de la prise en compte ou non des coûts non directement liés à la prestation de terminaison d'appel.

    - Les CMILT dits « stricts » ou « purs » ne retiennent dans l'assiette des coûts que les coûts variables incrémentaux et les coûts fixes directs et spécifiques au service des TAM (flux entrants depuis les autres opérateurs), y compris le coût des investissements de couverture du réseau.

    - Les CMILT dits complets ou « CMILT + » ajoutent à l'assiette des coûts une partie des coûts joints (qui concernent les réseaux téléphoniques mais pas directement la terminaison d'appel) et une partie des coûts communs tels que les frais de siège (bâtiments, services RH, juridique ou financier, formation etc.). Certains régulateurs intègrent également à l'assiette les coûts commerciaux (marketing, publicité, service au client, distribution, facturation etc.)

[30] ARCEP, décision n°08-1176 précitée.

*Assiette de coûts des différents modèles de coûts incrémentaux*

| | | **SERVICES** | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | ***Téléphonie*** | | ***Autres (FAI…)*** | |
| | | *TAM* | *Autres* | *A* | *B* |
| **Coût directement attribuable au service** | Coût variable (ex : capacité) | CILT<br>CMILT pur<br>CMILT + | | | |
| | Coût fixe (ex: couverture) | CMILT pur<br>CMILT + | | | |
| **Coûts joints réseau (au prorata)**<br>Ex: pylône, logiciel | | CMILT + | | | |
| **Coûts communs (prorata ou mark up forfaitaire)**<br>Ex: frais de siège, parfois coûts commerciaux | | CMILT + | | | |

### *ii. Les modalités de construction du modèle*

145. Une fois déterminés le modèle et l'assiette des coûts, deux principales modalités peuvent être envisagées pour la construction du modèle : le modèle « *top-down* » et le modèle « *bottom-up* ».

- Approche « *top-down* » : les coûts sont déterminés selon les données comptables passées et les coûts réellement exposés par les opérateurs (coût historique), indépendamment de l'efficacité et de la pertinence du réseau déployé et de la qualité de la gestion de l'opérateur, même si des retraitements permettent d'en tenir compte. Cette approche nécessite pour les opérateurs de tenir une comptabilité analytique fine, avec une bonne séparation entre activités, qui permette d'affecter des coûts aux différentes prestations.
- Approche « *bottom-up* » : le réseau est modélisé et les coûts sont déterminés en fonction de la demande prévisionnelle (nombre d'abonnés et trafic prévu), indépendamment de la comptabilité des opérateurs. Les références de coûts retenues sont celles d'un opérateur générique efficace et non les propres coûts des opérateurs. Cette notion implique de raisonner avec le concept d'« opérateur efficace ». Plutôt que de raisonner à partir du coût historique, on fait en effet l'hypothèse que le réseau est construit à partir des meilleures technologies disponibles au jour de l'élaboration du modèle et que l'opérateur dispose d'une structure de coûts de production optimale. Ainsi, s'agissant d'un investissement, on détermine son coût de remplacement, c'est-à-dire le coût actuel de l'équipement sur le marché, qui est, compte tenu des évolutions technologiques, toujours plus bas. C'est donc une approche économique plutôt que comptable. Les informations permettant son élaboration sont des données publiques ou des informations extérieures à la comptabilité de l'entreprise (prix de marché, tarifs des équipementiers).

146. Au sein du modèle *bottom up* enfin, deux modalités différentes permettent de modéliser le réseau physique de l'opérateur :

- L'approche « *scorched earth* » prévoit une modélisation à partir d'un réseau théorique efficace. Elle pousse ainsi à la rationalisation de celui-ci, mais se révèle parfois peu adaptée aux territoires à la géographie complexe.
- L'approche « *scorched node* » prévoit une modélisation à partir de l'architecture existante du réseau, qui tient donc compte des spécificités locales. Ainsi, par exemple, les coûts estimés sont ceux des commutateurs ou des nœuds de réseau existants, selon les technologies de transmission effectivement utilisées.

#### *iii. La méthode de valorisation des investissements*

147. Les télécommunications sont une activité de service mais fortement capitalistique et les investissements représentent une part très importante des coûts. Par suite, la méthode retenue pour les amortir et déterminer les annuités de rémunération du capital investi dans le réseau est essentielle et va avoir une incidence forte sur les coûts et par suite sur les tarifs d'interconnexion.

148. Or, il s'avère, d'après la DGEN, que les modalités de calcul de ces annuités sont aujourd'hui très variables selon les opérateurs, ce qui peut avoir une incidence sur les tarifs pratiqués.

149. Les principaux déterminants de cette valorisation concernent :

- Les annuités des amortissements. Habituellement, les modèles retiennent des annuités constantes, mais corrigées par un facteur de progrès technique pour tenir compte de l'obsolescence des réseaux, dont la valeur décroit plus vite que la durée de vie. Cette spécificité des réseaux de télécommunications conduit donc à fixer des annuités *in fine* décroissantes pour chaque équipement, ce qui valorise davantage les investissements les plus récents consentis par les opérateurs. La détermination du facteur de progrès technique, qui peut différer selon les équipements concernés, revêt donc une grande importance.
- Le coût moyen pondéré du capital (CMPC), également appelé par son acronyme anglais WACC (pour *weighted average cost of capital*) est une autre variable clé. Il représente le taux de rentabilité annuel moyen attendu du capital par les créanciers (dette) et les actionnaires (fonds propres), c'est-à-dire le coût financier des investissements. Si le taux retenu pour la dette est déterminé par son coût réel, celui relatif à la rémunération des fonds propres (qui intègre une prime de risque) sera un indicateur clé.

150. La méthode et les valeurs retenues pour calculer ces annuités vont conduire à une plus ou moins forte valorisation des investissements, par exemple dans les nouvelles technologies ou la couverture du réseau, en fonction notamment de leur ancienneté.

### b) Le choix du modèle « *CMILT bottom-up scorched node* » : un modèle intermédiaire qui vise à prendre en compte la structure physique du réseau polynésien

151. L'arrêté soumis à l'avis de l'Autorité prévoit que le modèle qui permettra la détermination des tarifs d'appels mobiles est un modèle *CMILT bottom-up scorched node « visant à déterminer les coûts pertinents liés à un incrément d'un service, voix ou SMS, sur le réseau mobile »* (nouvel article A 212-22-10 du Code).

152. Le nouvel article A 212-22-11 prévoit de retenir pour la rémunération du capital la durée de vie utile et non financière ou comptable des équipements. Le montant des investissements est par ailleurs affecté d'un facteur de progrès technique qui conduit à réduire la valeur de l'actif au fur et à mesure de sa vie, afin de tenir compte du renouvellement rapide des technologies en matière de télécommunications. Il en résulte une valorisation plus importante des investissements les plus récents. Ce taux est déterminé par la DGEN.

153. Enfin, l'assiette des coûts est déterminée de manière relativement précise par le nouvel article A 212-22-12, qui prévoit notamment une prise en compte 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 »*, les *« coûts liés à la production du modèle de l'opérateur* » et « *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 ».* Elle exclut en revanche *« 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* ».

154. Il résulte de ces dispositions que le choix effectué est un intermédiaire entre les modèles dits « purs », dont sont exclus tous les coûts non liés exclusivement à la prestation concernée (par exemple un pylône ou une antenne dès lors qu'il sert également aux appels *on net*, sortants ou aux transferts de données par exemple) et les modèles en coût complet, qui pour leur part, intègrent une quote-part des coûts joints, communs et commerciaux.

155. Il s'agit d'un modèle dit « CMILT + », qui intègre les coûts variables et fixes du service, dont les coûts de couverture du réseau, les coûts d'exploitation, les coûts joints liés à cette prestation et les coûts communs affectés au réseau (ici sous la forme d'une majoration forfaitaire, ou *mark-up*, et non selon les coûts réels), afin d'inciter les opérateurs à une gestion efficace. En revanche, les coûts commerciaux sont exclus à la différence d'une approche en coût complet, de même que certaines dépenses telles que les frais d'interconnexion et d'itinérance. L'assiette est donc relativement large, même si cela dépendra en réalité largement du taux de majoration des frais communs retenu par la DGEN. Un coût de 5 % était jusqu'à présent retenu.

156. Par ailleurs, le choix est fait d'une construction par une approche dite *bottom up scorched node*. La modélisation selon une approche *bottom-up* apparait réaliste, car elle est la seule envisageable en l'absence d'une comptabilité analytique précise de chacun des opérateurs, rendue difficile notamment du fait de la structure de la société Onati, qui a regroupé au sein d'une seule entité toutes les activité de télécommunications de l'OPT, à rebours de séparation fonctionnelle et comptable préconisée par les autorités de concurrence en général[31] et dans le cas polynésien, par l'Autorité dans son avis 2017-A-02.[32] Elle a par ailleurs l'avantage de permettre une approche selon les coûts actuels et non historiques, ce qui incite les opérateurs à une gestion optimale. En revanche, l'approche dite *scorched node* relativise un peu ce constat puisque, plutôt que d'imaginer un réseau optimal, c'est l'architecture du réseau existant qui est utilisée dans la modélisation. Or, en Polynésie française, d'après les déclarations recueillies lors de l'instruction, cette architecture n'est pas toujours optimale. D'après Onati, il s'agit notamment de tenir compte des spécificités géographiques de la Polynésie française, et notamment des installations d'équipements et d'infrastructures sur les îles éloignées qui doivent être prises en compte en fonction de leur implantation réelle et non selon une implantation théorique optimale.

157. Ainsi, avec ce modèle, proche en réalité de celui déjà employé par Onati, l'assiette des coûts retenue est relativement large, mais calculée selon des modalités harmonisées, qui devraient d'après la DGEN pousser les opérateurs à une gestion efficace.

---

[31] Sur les avantages concurrentiels de la séparation fonctionnelle et comptable, voir par exemple l'avis n° 94-A-15 du 10 mai 1994 du Conseil de la concurrence, relatif à une demande d'avis sur les problèmes soulevés par la diversification des activités d'EDF et de GDF au regard de la concurrence.

[32] Voir sur ce point les § 119 à 123 et 249 à 265 de l'étude thématique 2017-A-02 précitée, qui détaillent les fondements théoriques de cette séparation et mettent en avant l'opacité des coûts de l'OPT.

*Périmètre des coûts inclus dans le modèle (nouvel article A 212-22-10 du CPT)*

| | VOIX | | | SMS | | | DONNÉES |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Voix on-net | Voix off-net sortant | Voix off-net entrant | SMS on-net | SMS off-net sortant | Voix off-net entrant | |
| **Coût du réseau (fixe et variable, investissement et fonctionnement, pour couverture et capacité)** Infrastructures, équipements, logiciels, recherche et études, taxes, redevances… | | | OUI | | | OUI | |
| **Coût de production du modèle** | | | OUI | | | OUI | |
| **Coût commercial** Marketing, publicité, service au client, distribution, facturation | | | NON | | | NON | |
| **Frais de siège** Bâtiments, services RH juridique ou financier, formation | | | Taux de majoration (mark-up) | | | Taux de majoration (mark-up) | |
| **Coût de l'interconnexion pour les liaisons louées** | | | NON | | | NON | |
| **Coût de l'itinérance** | | | NON | | | NON | |

### c) Un choix cohérent avec la maturité du marché polynésien, mais risquant de ne pas permettre une baisse des tarifs

158. La question du choix du modèle a des implications concurrentielles fortes. En effet, l'assiette des coûts a une incidence à la fois sur le tarif moyen global (un CILT ou un CMILT « pur » conduiront à des tarifs plus bas qu'un « CMILT + », qui lui-même conduira à un tarif plus bas que celui d'un modèle en coût complet) et sur les tarifs respectifs des différents opérateurs, en fonction notamment de leurs investissements.

159. Avant toute chose, indépendamment du choix du modèle, l'homogénéisation des conditions de calcul des TAM apparait comme positive, de même que son contrôle par une entité unique, la DGEN. Imposer un modèle unique rend celui-ci moins manipulable par les acteurs, ce qui limite la situation d'asymétrie d'information en leur faveur.

160. En ce qui concerne le choix du modèle retenu, celui-ci appelle plusieurs remarques.

161. S'agissant des tarifs respectifs entre les différents opérateurs, il représente en théorie un avantage concurrentiel relatif au profit de certains acteurs :

- Viti, parce qu'en sa qualité de dernier entrant sur le marché, il a consenti des investissements relativement récents en matière de téléphonie et le modèle conduit à une survalorisation des infrastructures et équipements les plus récents[33] ;

[33] À noter tout de même que Viti utilise pour la téléphonie mobile la technologie de « voix sur LTE », qui utilise le même réseau 4G que pour ses prestations de fournisseur d'accès à Internet, ce qui a limité son investissement spécifique.

- Les opérateurs minoritaires (Viti et dans une moindre mesure Vodafone) parce que les coûts fixes, partiellement inclus dans l'assiette des coûts, sont divisés par un dénominateur plus faible (le trafic voix et SMS entrant, qui est *a priori* inférieur pour les plus petits opérateurs), ce qui se traduit par un coût unitaire du SMS ou de la minute de communication plus élevé. En d'autres termes, avec ce modèle intermédiaire, les économies d'échelle dont bénéficie en théorie l'opérateur majoritaire sont partiellement retranscrites dans les tarifs théoriques des TAM, conduisant à une asymétrie favorable aux opérateurs minoritaires, dont le tarif sera plus élevé. Ce coût unitaire inférieur de l'opérateur historique n'empêche pas, au niveau global, que du fait du déséquilibre du trafic, ils peuvent en revanche présenter des flux financiers d'interconnexion négatifs avec l'opérateur majoritaire.
- Onati, parce que le choix d'une modélisation en coût moyen plutôt que variable conduit à intégrer les coûts de couverture et pas seulement de capacité, et que l'approche dite *scorched node* conduit à intégrer les investissements consentis par l'opérateur public dans les îles éloignées, selon la topologie existante du réseau, y compris lorsque celle-ci n'est pas optimale en matière de couverture ou de technologie. En revanche, cette modalisation pénalise les opérateurs dont la couverture du réseau est faible, d'autant plus que les dépenses qu'ils acquittent en matière d'itinérance, qui visent précisément à compenser les coûts de couverture des îles éloignées par l'opérateur public, sont pour leur part exclues de l'assiette des coûts retenue par l'arrêté. Il en résulte concrètement que seul l'opérateur historique peut imputer le coût de couverture des archipels à son tarif de TAM. Or, si l'on prend le cas d'un appel émis par un client d'Onati à destination d'un interlocuteur présent dans une île où son opérateur n'est pas physiquement présent (Vodafone ou Viti), celui-ci donne lieu à la fois à un tarif d'itinérance (pour l'utilisation du réseau Onati par cet opérateur) et à la facturation d'un tarif de TAM (appel entrant d'un autre opérateur). Par suite, le coût de la terminaison d'appel pour cet opérateur est donc directement impacté par le tarif de l'itinérance, ce qui a des effets sur les prix de détail et pénalise les clients des opérateurs concurrents de l'opérateur historique. Il apparaitrait alors cohérent que, dans ce cas de figure, l'assiette des TAM intègre le coût de cette itinérance, faute de quoi la tarification retenue comporte le risque de compter deux fois la rémunération des mêmes installations (d'autant que les tarifs des conventions d'itinérance comprennent une double composante, une part variable selon la consommation, prix par minute ou par SMS, et une part forfaitaire visant à compenser la couverture du réseau, avec un tarif annuel d'accès au réseau). Pour le dire autrement, le coût de l'itinérance apparait comme un coût de réseau, au même titre que si l'opérateur client avait développé son propre réseau. Or, les tarifs d'itinérance sont explicitement exclus de l'assiette des coûts.

162. S'agissant du niveau global des tarifs, contrairement aux attentes des promoteurs de la réforme, qui souhaitent une concurrence effective et loyale au bénéfice des utilisateurs polynésiens[34], le modèle retenu risque de conduire à des tarifs relativement élevés, voisins des tarifs actuellement en vigueur en Polynésie française, puisqu'il est en réalité très proche de celui qui était déjà utilisé par les différents opérateurs et notamment Onati. En particulier, ce modèle maintient une prise en compte des coûts fixes (de licence ou de couverture par exemple), selon le schéma effectif des installations, et des coûts joints et des coûts communs. Le tarif dépendra en partie des variables retenues par la DGEN et notamment de la majoration pour les coûts communs.

163. C'est la raison pour laquelle les opérateurs entrants contestent l'utilisation d'un tel modèle, qui certes permet de maintenir des tarifs asymétriques, mais conduit globalement à des niveaux de

[34] Comme le prévoit l'article D 212-2 du Code et comme le rappelle l'exposé des motifs du projet de loi du pays dans sa page 3.

TAM relativement élevés, accroissant par suite leur déséquilibre financier (le solde d'interconnexion).

164. Ils préconisent plutôt l'usage d'un modèle de type CILT, où seuls les coûts variables sont pris en compte. En effet, dans un tel modèle, les asymétries entre opérateurs sont certes bien plus limitées, puisque les économies d'échelles dont bénéficie l'opérateur majoritaire ne sont plus prises en compte, même si le régulateur peut imposer de manière unilatérale une telle asymétrie en s'écartant des TAM théoriques issus du modèle, mais les niveaux des TAM sont beaucoup plus bas, conduisant *in fine* à des soldes financiers d'interconnexion moins défavorables aux nouveaux entrants. Ces opérateurs insistent également sur l'importance de la notion d'« opérateur efficient ». En effet, les coûts historiques du réseau, parfois peu rationnels ou fondés sur des technologies obsolètes, éventuellement mal négociées, ne doivent pas impacter les tarifs réels. *A priori*, l'approche dite *bottom-up* repose précisément sur un opérateur efficient, mais ce constat est tempéré par le choix d'une approche *scorched node,* qui se repose sur l'architecture réelle du réseau, y compris si celui-ci est peu rationnel.

165. En définitive, si la méthode de détermination des coûts retenue par ce projet paraît aujourd'hui conforme à l'état de maturité des réseaux de téléphonie mobile polynésien encore en construction, notamment en ce qu'elle permet de pratiquer une certaine asymétrie entre les opérateurs et de prendre en compte les spécificités de couverture du territoire polynésien, qui conduit à des coûts fixes élevés pour le déploiement, elle conduira immanquablement à des tarifs élevés.

166. On constate d'ailleurs que les pays européens, par exemple, sont presque tous passés à des modèles dit de CILT ou CMILT « pur », sans prise en compte d'aucun coût joint ou commun, qui conduisent à des tarifs bien moins élevés. Certains petits pays (Estonie, Islande), mais également l'Allemagne, ont pour leur part opté pour un benchmark, en prenant les tarifs d'autres pays comme référence, mais uniquement des pays ayant précisément choisi un modèle dit « pur ». Seule la Suisse a fait le choix d'un modèle de CMILT +, comme la Polynésie française. Elle présente par suite des tarifs de TAM beaucoup plus élevés que ses voisins (3 F CFP par minute contre une moyenne de 0,9 F CFP), bien que plus bas que le niveau polynésien (entre 6 et 10 F CFP).

*Modélisation adoptée par les pays européens*

| pays | Modèle de comptabilisation des coûts |
|---|---|
| Albanie | Benchmark (Other) |
| Autriche | CMILT-CILT bottom up pur |
| Belgique | CMILT-CILT bottom up pur |
| Bulgarie | CMILT-CILT bottom up pur |
| Suisse | **CMILT bottom up +** |
| Chypre | CMILT-CILT bottom up pur |
| Rép tchèque | CMILT-CILT bottom up pur |
| Allemagne | Benchmark (CMILT-CILT bottom up pur) |
| Danemark | CMILT-CILT bottom up pur |
| Estonie | Benchmark (Pure BU LRIC) |
| Grèce | CMILT-CILT bottom up pur |
| Espagne | CMILT-CILT bottom up pur |
| Finlande | FDC |
| France | CMILT-CILT bottom up pur |
| Croatie | CMILT-CILT bottom up pur |
| Hongrie | CMILT-CILT bottom up pur |
| Irlande | CMILT-CILT bottom up pur |
| Islande | Benchmark (CMILT-CILT bottom up pur) |
| Italie | CMILT-CILT bottom up pur |
| Lituanie | FDC/FAC |
| Lichtenstein | CMILT-CILT bottom up pur |
| Luxembourg | CMILT-CILT bottom up pur |
| Lettonie | Benchmark (CMILT-CILT bottom up pur) |
| Montenegro | CMILT top down |
| Malte | CMILT-CILT bottom up pur |
| Macédoine | CMILT top down |
| Pays-Bas | CMILT-CILT bottom up pur |
| Norvège | CMILT-CILT bottom up pur |
| Pologne | TD-FDC/FAC |
| Portugal | CMILT-CILT bottom up pur |
| Roumanie | CMILT-CILT bottom up pur |
| Serbie | TD-FAC-CCA |
| Suède | CMILT-CILT bottom up pur |
| Slovénie | CMILT-CILT bottom up pur |
| Slovaquie | CMILT-CILT bottom up pur |
| Turquie | Confidential |
| Royaume-Uni | CMILT-CILT bottom up pur |

*Source : BEREC*

167. Par suite, si ce modèle peut correspondre, comme le signale l'exposé des motifs, à une étape de l'évolution du secteur polynésien des télécommunications, il ne peut être considéré, ni comme une fin, ni comme le seul déterminant des tarifs. Il devra obligatoirement à terme évoluer vers un modèle permettant de pratiquer des tarifs plus bas.

**Propositions :**

5. Prévoir expressément le caractère évolutif du modèle, vers un modèle dit de « CILT » ou de « CMILT pur » au fur et à mesure de la maturation du marché polynésien, des avancées de la couverture du réseau et de la progression des autres chantiers, notamment celui relatif à la détermination des zones denses et peu denses.
6. Réintégrer à l'assiette des coûts une part des frais d'itinérance acquittés par les opérateurs en supprimant du 3ème alinéa de l'article A 212-22-12 les termes *« ou d'itinérance »* et en ajoutant à la fin du premier alinéa *«, ainsi que les achats de prestations d'itinérance, au prorata de la part concernée par les terminaisons d'appel mobile »*.

### 4. LES ELEMENTS A PRENDRE EN COMPTE DANS LA PROCEDURE DE DETERMINATION DU MONTANT DES TARIFS D'INTERCONNEXION DES TERMINAISONS D'APPELS MOBILES

168. Le tarif théorique des TAM est déterminé en divisant, pour chaque opérateur, les coûts intégrés au modèle par le trafic entrant prévisionnel.

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

169. Ainsi, la DGEN a fait le choix de ne pas déterminer un seul tarif de TAM, celui d'un opérateur moyen ou efficient, mais bien un tarif de TAM pour chaque opérateur.

170. *A priori*, le modèle choisi doit conduire à des tarifs plus élevés pour les opérateurs minoritaires, ce qui représente un avantage compétitif. En effet, l'opérateur qui dispose des parts de marché les plus importantes réalise des économies d'échelles, qui se répercuteront sur ses coûts (minoration du numérateur) et a un trafic entrant plus important, conforme à ses parts de marché (majoration du dénominateur), conduisant à un tarif plus bas pour ses clients (les autres opérateurs). A l'inverse, les opérateurs récents reçoivent en général moins d'appels entrants (minoration du dénominateur), et ont des coûts plus importants (majoration du numérateur), parce qu'ils réalisent moins d'économies d'échelles et que leurs investissements sont davantage valorisés compte tenu du facteur de progrès technique, même si cet aspect sera partiellement compensé par le choix de retenir l'architecture existante du réseau (approche *scorched node*), qui va renchérir le TAM de l'opérateur public, le seul à être présent dans tous les archipels et les îles isolées.

171. En revanche, malgré cet effet positif, ainsi qu'il a été dit, les tarifs globaux des TAM devraient demeurer élevés, compte tenu du choix d'un modèle en coût quasi-complet (CMILT +), ce qui peut conduire à des dépenses élevées pour les opérateurs dont le solde d'interconnexion sera déficitaire, et à une distorsion en faveur du développement des appels et des forfaits *on net* (sur son propre réseau), au détriment des offres d'abondance *off net* (vers tous les opérateurs). Si aucun correctif n'est apporté, c'est *in fine* le consommateur qui en subira le coût, contrairement aux objectifs figurant dans l'exposé des motifs.

172. Toutefois, ce TAM dit théorique, issu du modèle, n'est pas nécessairement le TAM réglementaire qui sera adopté par le Conseil des ministres. La DGEN présente d'ailleurs le tarif issu du modèle comme un garde-fou, permettant de corriger l'asymétrie d'information dont bénéficie l'opérateur pour déterminer son coût incrémental. En effet, si ce tarif théorique vise à donner une indication sur les coûts des différents opérateurs, le prix finalement fixé est un choix de régulation, qui a d'autres objectifs que le seul respect des coûts de revient. Ces objectifs sont d'ailleurs précisés par le Code dans son article D 212-2, qui prévoit entre autres choses que les autorités veillent à l'exercice d'une *« concurrence effective et loyale entre les opérateurs (…) au bénéfice des utilisateurs »* et l'exposé des motifs du projet de loi du pays souligne que la

redéfinition des règles tarifaires vise précisément à s'adapter au nouvel environnement concurrentiel.

173. Pour cette raison, si le tarif issu du modèle doit être ainsi considéré comme un plafond, d'autres critères doivent intervenir, afin d'assurer le développement des usages et de la concurrence entre opérateurs.

### a) La redéfinition des règles tarifaires passe par une baisse des tarifs des TAM au profit d'un développement des usages

174. Aujourd'hui, les tarifs des TAM « voix » et le prix des communications mobiles apparaissent particulièrement élevés en Polynésie française, malgré leur diminution, notamment depuis l'arrivée d'un troisième opérateur début 2020. Ainsi, si l'on compare les offres avec la France hexagonale, les DOM et la Polynésie française, on peut faire le constat suivant :

- les tarifs sont beaucoup plus élevés qu'en France quels que soient les forfaits (+ 30 à + 180 % selon les offres),
- les tarifs sont à peu près équivalents voire un peu inférieurs à ceux des DOM pour les offres basiques (entre 30 minutes et 2h d'appel, moins de 5 Go de données), mais ils sont en revanche bien plus élevés pour les offres d'abondance (+ 70 à 75 % pour des offres bien moins généreuses),
- alors que les offres comportant des appels illimités sont accessibles et ne font plus la différence entre les appels vers l'opérateur du client (*on net*) et ceux vers les opérateurs tiers (*off net*) en métropole et dans les DOM, de telles offres n'existent pas en Polynésie française, où le forfait le plus large propose 30 h d'appels et où les appels illimités sont réservés aux appels vers le même opérateur (chez Viti et Vodafone).

*Comparaison des forfaits mobiles en Polynésie française, dans les DOM et en France hexagonale (2020)*

| *en F CFP* | Forfait basique (30 min à 2h appel, de 0 à 2 Go données) | Forfait standard (2h appel, 3 à 5 Go données) | Forfait abondance téléphonie (illimité en France et DOM, 8h à 12h en Polynésie, 10 à 30 Go données) | Forfait abondance téléphonie et données (illimité en France et DOM, 20 à 30h en Polynésie, > 50 Go données) |
|---|---|---|---|---|
| Orange Réunion | 1 193 | 1 789 | 3 579 | 7 159 |
| Orange Caraïbes | 1 074 | 2 864 | 5 251 | 8 234 |
| Orange France | 357 | 1 431 | 2 624 | 5 965 |
| Moyenne Polynésie | 990 | 1 840 | 7 500 | 13 500 |
| *écart / France* | *177%* | *29%* | *186%* | *126%* |
| *écart / DOM* | *-13%* | *-21%* | *70%* | *75%* |

*Source : APC*

175. Cette distorsion entre les offres basiques et les offres d'abondance est directement liée aux tarifs des TAM. En effet, lorsque ceux-ci sont élevés, il existe une incitation forte pour un opérateur de privilégier les appels vers son propre réseau, pour limiter ces coûts, et donc à éviter de proposer des offres d'abondance, dans la mesure où les coûts des TAM ne sont pas contrôlés par l'opérateur, qui est captif du comportement de ses usagers.

176. Or, les TAM « voix » apparaissent particulièrement élevés en Polynésie française.

*Comparaison des tarifs des TAM « voix » (2019)*

| en F CFP / minute | Tarifs des TAM "voix" 2019 |
|---|---|
| Polynésie (moyenne) | 8,97 |
| France | 0,88 |
| Antilles-Guyane | 0,88 |
| Réunion-Mayotte | 0,88 |
| Union européenne (moyenne) | 0,93 |

*Sources : Lexpol, Berec, ARCEP*

177. A l'inverse, le prix des TAM est en revanche bas, proche des montants métropolitains, pour les SMS. Or, tous les forfaits en Polynésie française, même les plus petits, offrent des SMS illimités vers tous les opérateurs à leurs clients. Il existe donc un lien direct entre offres de détail et tarifs des TAM.

*Comparaison des tarifs des TAM « SMS » (2019)*

| en F CFP / envoi | Tarifs des TAM "SMS" 2019 |
|---|---|
| Polynésie (moyenne) | 1,00 |
| France | 1,19 |
| Antilles-Guyane | 1,19 |
| Réunion-Mayotte | 1,19 |
| Union européenne (moyenne) | 2,81 |

*Sources : Lexpol, Berec, ARCEP*

178. Ainsi, même si d'après la DGEN, l'utilisation du nouveau modèle ne devrait pas avoir d'effet inflationniste, puisqu'il est déjà utilisé tel quel par l'opérateur Onati, les tarifs pour le consommateur sont aujourd'hui élevés et n'encouragent pas les appels à destination des autres opérateurs.[35] Par suite, dans une optique de développement des usages, et donc de réduction de prix de détail pour le consommateur, notamment en réduisant les distorsions *on net / off net* et en favorisant l'émergence des opérateurs alternatifs, qui présentent un solde d'interconnexion négatif, la tendance pour le régulateur devrait être de pousser à une diminution des prix de gros de l'interconnexion des TAM. Une telle baisse, conforme aux objectifs annoncés dans l'exposé des motifs, apparaitrait de nature à favoriser l'émergence de forfaits illimités, comme c'est le cas par exemple en métropole mais également dans les DOM, où les tarifs des TAM sont très bas (moins d'un franc par minute). En effet, le prix du gros a une influence sur le contenu des offres de détail (plus que sur leur prix moyen, puisque les soldes globaux d'interconnexion sont nuls et que – à marge égale - une variation des coûts qui leur sont imputables se répercutera nécessairement sur un autre poste de charges) et permet un rééquilibrage financier au profit des plus petits opérateurs, à même de favoriser leur développement, une gestion plus optimale et une plus grande concurrence par les mérites favorable au consommateur final.

### b) La redéfinition des règles tarifaires rend nécessaire une asymétrie temporaire des tarifs au profit d'un marché plus ouvert aux nouveaux entrants

179. Outre le développement des usages, permis par la baisse globale des tarifs des prestations de gros, un autre objectif de la régulation est de favoriser le développement des nouveaux entrants. Traditionnellement, cela passe par une asymétrie des tarifs des TAM, qui sont plus élevés pour les derniers entrants, afin de réduire leur solde d'interconnexion, souvent négatif. En effet, au cours de leurs premières années d'exploitation, ces opérateurs comptent un nombre réduit d'abonnés et font face à des coûts plus élevés, faute d'économies d'échelles, et peuvent se voir appliquer des tarifs plus bas. Ce n'est qu'une fois qu'ils auront développé une activité significative qu'ils seront en mesure de réduire leurs coûts et de pratiquer de prix équivalents.

[35] À noter que les offres de Vini ne présentent pas de discrimination entre les appels on net et ceux vers les autres opérateurs, notamment parce qu'il a pris des engagements en ce sens devant l'Autorité, car du fait de sa position dominante, qui implique un certain nombre de responsabilités, de telles pratiques seraient de nature à renforcer l'effet de « club » dont il est le principal bénéficiaire et à empêcher l'émergence de ses concurrents. Voir sur ce point la décision 2018-PAC-01 précitée.

La question est sans doute davantage prégnante s'agissant de l'usage de la voix que des SMS compte tenu de la spécificité des SMS, dont les flux sont plus symétriques, un SMS envoyé suscitant généralement un SMS en retour, quelle que soit la base d'abonnés (effet « ping-pong »).

180. Or, cette asymétrie ne résulte pas forcément de l'application stricte des modèles et du tarif théorique qui en est issu. Elle résulte avant tout d'un choix du régulateur, le cas échéant après négociation avec les opérateurs. En effet, le principe d'asymétrie peut être consensuel, comme cela a été le cas en 2014 quand le TAM de Vini a été réduit, afin de tenir compte des capacités respectives des opérateurs et de l'état du marché, afin d'éviter des flux financiers trop inégalitaires.

181. Cette préoccupation d'un développement de tous les opérateurs doit primer sur le strict respect d'un modèle d'imputation des coûts. L'exposé des motifs montre d'ailleurs que le régulateur souhaite justement s'engager dans cette voie. L'utilisation du modèle doit donc s'inscrire dans cette approche plus globale tendant à *« s'adapter à ce nouvel environnement »* et à la nécessité de redéfinir les règles[36].

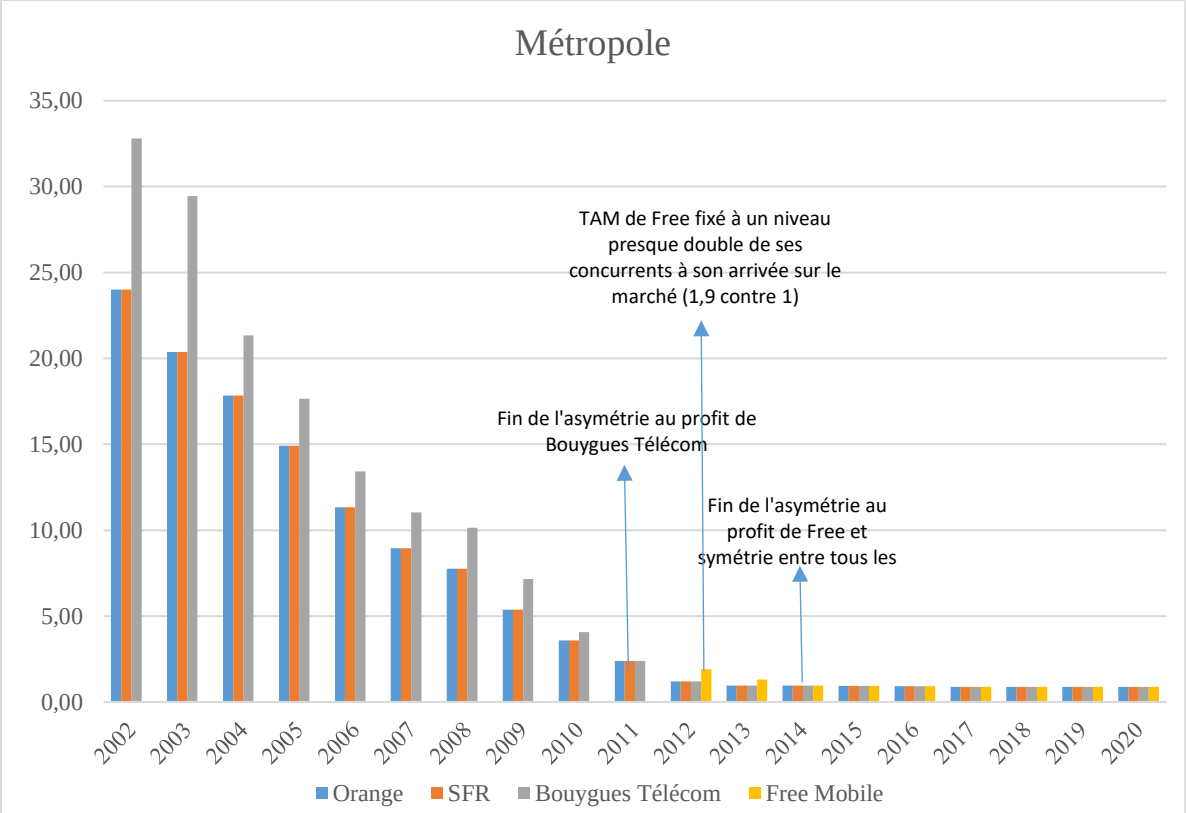
182. Le Conseil d'État a déjà reconnu la capacité pour un régulateur d'imposer des tarifs asymétriques entre les différents opérateurs, notamment sur le fondement de la concurrence effective et loyale, principe qui figure précisément dans le texte polynésien. Dans les conclusions relatives aux décisions n° 324642 et 324687 du 24 juillet 2009, le rapporteur public résumait ainsi la situation en considérant notamment que l'effectivité de la concurrence pouvait justifier une telle mesure : *« vous avez déjà implicitement permis dans vos décisions précédentes (…) la faculté pour l'ARCEP de fixer des plafonds différenciés selon les opérateurs. Les textes permettent en effet à l'Autorité d'intégrer une différence aux plafonds tarifaires qu'elle assigne aux opérateurs pour préserver l'efficacité la concurrence. / L'article L. 37-1 vise en effet particulièrement « les obstacles au développement d'une concurrence effective » parmi les motifs qui justifient l'imposition de mesures (…). Et l'article D. 311 incite l'ARCEP à retenir des méthodes d'encadrement tarifaire qui « promeuvent l'efficacité économique ». / Dans son principe, l'asymétrie tarifaire nous paraît donc légalement admissible – à la condition, naturellement, que la méthode retenue soit en cohérence avec les objectifs poursuivis, qu'elle leur soit proportionnée et qu'elle soit adaptée à la réalité du marché. / L'ARCEP ne cesse en effet de rappeler qu'elle « défend le principe de la symétrie » et que l'asymétrie ne peut être consentie que « de manière transitoire », à « court terme » et à condition d'être dûment justifiée. (…) / Elle nous paraît légalement possible car une part du déséquilibre constaté au détriment de Bouygues est subie. Une part de ce déséquilibre se trouve en effet liée à la nécessité pour l'opérateur le plus petit de répondre par des offres illimitées off-net, c'est-à-dire vers tous les réseaux, au développement par les deux plus gros concurrents d'offres illimitées on-net plus faciles à mettre en œuvre à mesure que votre propre parc d'abonnés est étendu. Or, lorsque l'on est petit, une offre off-net engendre nécessairement le paiement de davantage de terminaison d'appel au profit des gros opérateurs, lesquels perçoivent une marge d'autant plus grande, à plafond identique, que leurs coûts unitaires d'acheminement des appels sont plus faibles. »* Le magistrat rappelle ensuite les modalités retenues pour déterminer le niveau de cette asymétrie : *« Les raisons qui fondent notre appréciation sont les suivantes. Le déséquilibre financier que la décision a pour objet d'atténuer est fonction, d'une part, du montant de la marge estimée des opérateurs, résultant de l'écart entre le plafond fixé pour chacun d'entre eux et la référence de coûts retenue et, d'autre part, de la différence entre (…) le trafic entrant et le trafic sortant du plus petit opérateur, retracée par son solde d'interconnexion ».*

[36] Exposé des motifs du projet de loi du Pays, page 1.

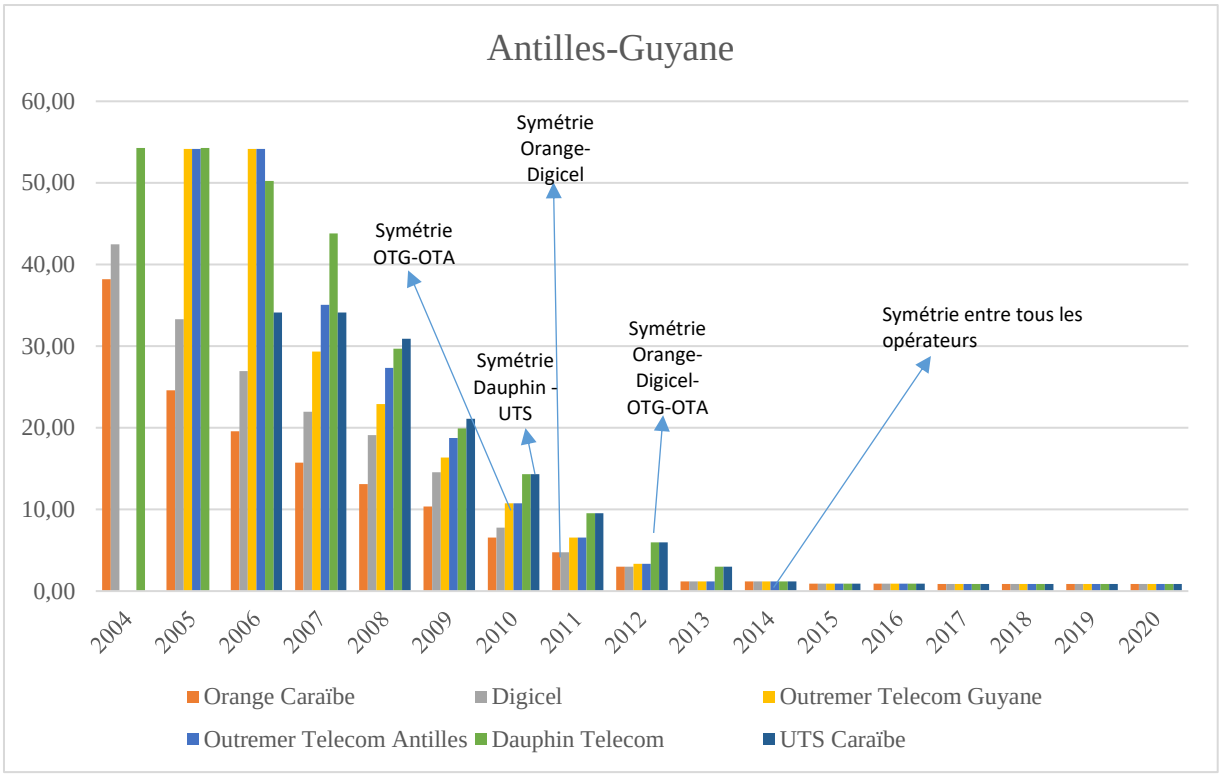
183. Il s'agit ainsi de remédier aux déséquilibres de marché de manière temporaire, afin de ne pas décourager les efforts des opérateurs pour s'adapter aux conditions de marché, accroître leur clientèle et renforcer leur efficacité, tout en prévoyant un processus graduel de convergence des tarifs de terminaison d'appel.

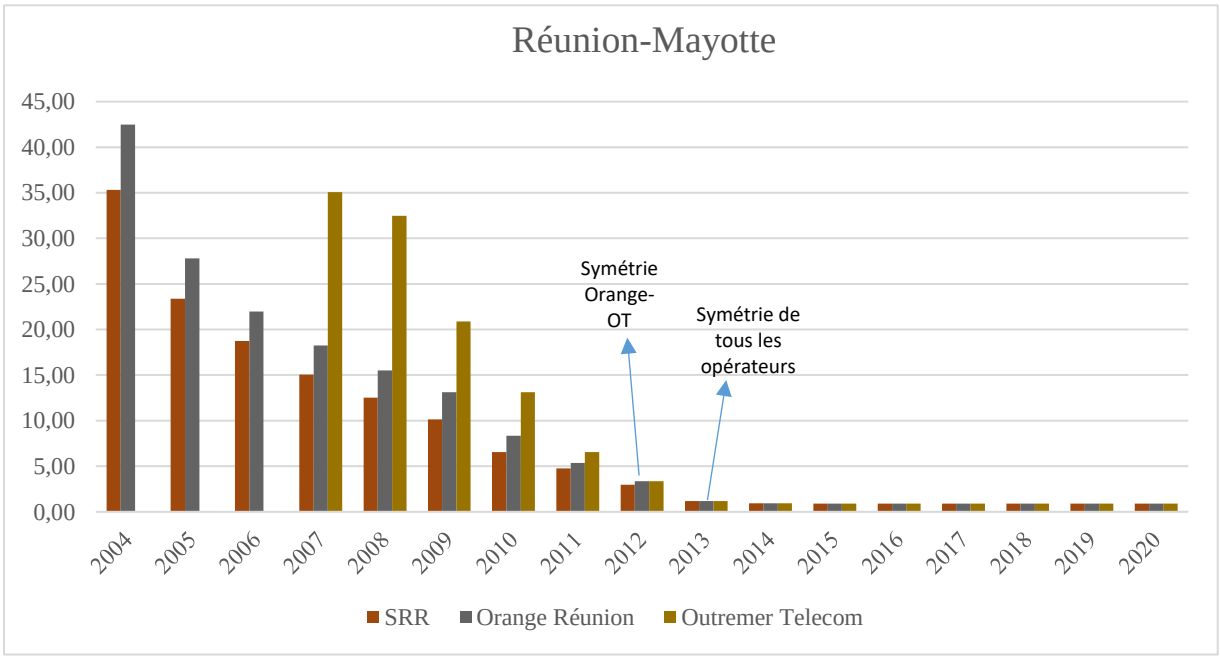
184. C'est d'ailleurs une telle évolution qu'ont connu les tarifs en France métropolitaine, mais également, avec un décalage, dans les DOM[37]. Après une réduction progressive des tarifs, combinée à une asymétrie temporaire des nouveaux entrants, dont les TAM étaient fixés à un niveau plus élevé, les tarifs d'interconnexion sont aujourd'hui identiques pour tous et bien plus faibles qu'en Polynésie. En réalité, la situation est proche d'une situation dite de « *bill and keep* » (tarification nulle des TAM), puisque la tarification est inférieure à 1 F par minute d'appel. Le processus de convergence vers le bas a duré une dizaine d'années et les tarifs sont totalement harmonisés dans tous les territoires depuis 2014.

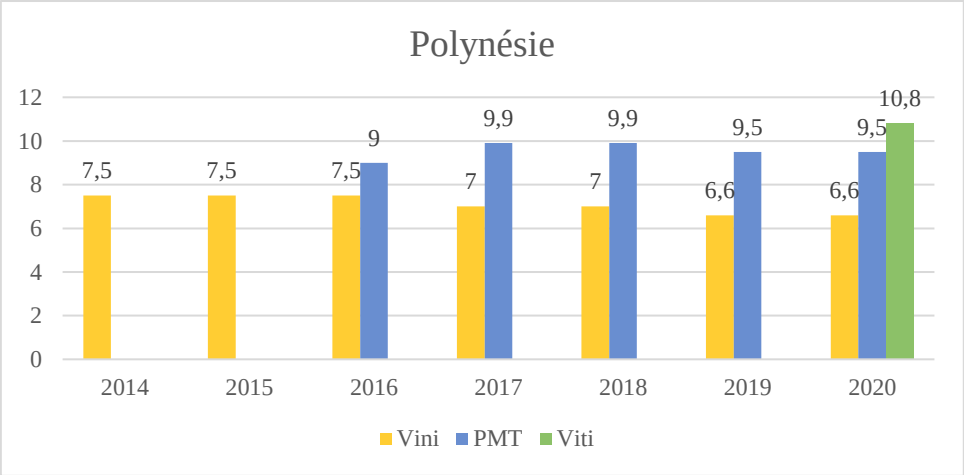
*Évolution des tarifs de la terminaison d'appel vocal mobile par opérateur et par zone géographique (en francs CFP par minute)*




[37] Si les tarifs de détail dans les DOM restent relativement élevés, cette baisse des TAM a eu pour conséquence l'apparition d'offres d'abondance meilleur marché.


Antilles-Guyane
60,00
50,00
40,00
30,00
20,00
10,00
0,00
Symétrie OTG-OTA
Symétrie Orange-Digicel
Symétrie Dauphin - UTS
Symétrie Orange-Digicel-OTG-OTA
Symétrie entre tous les opérateurs
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
Orange Caraïbe
Digicel
Outremer Telecom Guyane
Outremer Telecom Antilles
Dauphin Telecom
UTS Caraïbe


Réunion-Mayotte
45,00
40,00
35,00
30,00
25,00
20,00
15,00
10,00
5,00
0,00
Symétrie Orange-OT
Symétrie de tous les opérateurs
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
SRR
Orange Réunion
Outremer Telecom




*Source : données ARCEP et Lexpol*

### c) La redéfinition des règles tarifaires impose de se donner les moyens du contrôle et de mettre des outils à disposition du régulateur

185. La régulation souhaitée par le législateur polynésien, pour être efficace, doit se fonder à la fois sur les usages des consommateurs et les pratiques des opérateurs. L'utilisation des différents outils à la disposition du régulateur est en effet très dépendante de la situation et de la maturité des marchés régulés, des positions respectives des acteurs du secteur, de l'architecture des forfaits existants ou de l'usage par les entreprises et les particuliers des outils numériques. Il s'agit notamment pour le régulateur d'effectuer un arbitrage fin entre une exigence de modération des tarifs pour les usagers, de maintien d'un équilibre concurrentiel entre les opérateurs et d'assurance sur leurs capacités à équilibrer leurs comptes, en assurant à tous des conditions identiques d'exercice.

186. Déterminer un tarif satisfaisant à la fois une orientation vers les coûts et un encouragement à l'élargissement des usages (donc à une baisse des tarifs des forfaits) suppose que le régulateur ait à sa disposition des outils de régulation satisfaisants et notamment qu'il dispose de données pertinentes et suffisantes. Ainsi, s'agissant de la tarification des terminaisons d'appels mobiles, des données sur les éléments suivants sont nécessaires à la détermination des tarifs :

- les flux d'interconnexion entre les différents opérateurs (matrice des flux respectifs des prestations de terminaison d'appels entrants et sortants, voix et SMS ; durée des appels ; flux financiers) ;
- la répartition de la base d'abonnés des différents opérateurs, incluant les forfaits souscrits et la fréquence des usages ;
- la composition des différents forfaits (durées de communication, nombre de SMS et MMS, données et débits proposés, distinction entre tarifs *on net* et *off net* etc.) ;
- le recours respectif aux services voix et SMS par la téléphonie et par les services en ligne (comme Messenger, Whatsapp, Viber ou Skype par exemple) ;
- un panier de tarifs pratiqués dans d'autres États, à différents stades de maturité du marché des télécommunications et présentant pour certains des caractéristiques similaires à la Polynésie française.

187. Or, la DGEN ne dispose pas de l'ensemble de ces informations à jour et de manière régulière (infra-annuelle, par exemple mensuelle ou trimestrielle). Il serait dès lors opportun de compléter le dispositif réglementaire en rendant obligatoire la remontée de ces données, afin de permettre au régulateur de disposer des moyens d'un contrôle dans des conditions satisfaisantes.

188. La DGEN a fait part à l'Autorité de son souhait de se doter d'un observatoire des télécommunications, qui permettrait précisément de disposer de ces données et d'autres, concernant d'autres aspects de la régulation. L'Autorité estime que ce chantier est en effet prioritaire si l'on veut permettre le développement d'une concurrence effective et loyale et devrait être mené à bien à court terme.

### d) La redéfinition des règles tarifaires impose de s'assurer de l'existence de critères objectifs dans la détermination des tarifs

189. Le régulateur doit en réalité assurer concomitamment l'atteinte de deux objectifs, largement complémentaires : la réduction des tarifs et le développement des usages. Le développement de le concurrence, objectif fixé explicitement dans le texte du code, et notamment l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs, sont un moyen très efficace d'y parvenir et la fixation du niveau des TAM a une incidence sur l'exercice de la concurrence.

190. Toutefois, déterminer un tel tarif suppose de définir des critères suffisamment précis et transparents, que ni la loi du pays ni l'arrêté n'évoquent avec précision.

191. Le nouvel article A. 212-22-15 indique en effet que : *« Le service en charge des télécommunications se base en outre sur le modèle de l'opérateur, les fiches de restitution, le rapport du cabinet d'audit 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. »* Or, les articles visés se contentent pour l'essentiel de déterminer le contenu et des modalités d'adoption des conventions d'interconnexion entre les opérateurs. Seul l'article LP 212-25 fait référence aux conditions tarifaires des conventions, qui doivent respecter *« les principes d'objectivité, de transparence et non-discrimination. » et « ne pas conduire à imposer indûment aux opérateurs utilisant l'interconnexion des charges excessives »*. Ces rappels indiquent assez explicitement que les tarifs ne peuvent être fixés à un montant supérieur aux coûts d'acheminement auxquels les opérateurs sont exposés, ce qui est précisément l'objet de la mise en place du modèle technico-économique qui vise l'orientation vers les coûts, rappelée à l'article LP 212-25-1. Ils visent aussi le cas des prestations de service au profit d'une de ses filiales, qui ne devra pas s'opérer dans des conditions discriminatoires, ce qui n'est pas le cas s'agissant des tarifs entre opérateurs mobiles. Ils ne disent rien, en revanche, des autres objectifs visés par ces tarifs en matière de développement des usages et d'encouragement à la concurrence.

192. La lettre de saisine et l'exposé des motifs accompagnant la présente loi du pays prévoient pourtant que : *« le régulateur décide du tarif final sur la base des calculs précédents et d'autres règles applicables ou arbitrages déterminés par une appréciation des équilibres macro-économiques du marché* ***avec pour seul objectif de permettre l'exercice d'une concurrence effective et loyale entre les opérateurs au bénéfice des utilisateurs polynésiens****. »* Mais ces dispositions ne sont pas reprises dans le projet de texte et sont donc absentes du droit positif. Les modalités de prise en compte de ces équilibres ne sont pas détaillées par ce texte. Cet objectif est certes explicitement prévu dans le code, au 2° de son article D. 212-2 *(« les autorités compétentes de la PF veillent (...) 2° À l'exercice d'une concurrence effective et loyale entre les opérateurs de service de télécommunication mobile au bénéfice des utilisateurs* »), mais parmi d'autres principes et sans indiquer qu'il s'applique explicitement à la détermination des tarifs d'interconnexion.

193. Or, si d'autres éléments que les coûts de revient apparaissent comme les plus à même de permettre la détermination de tarifs équitables, tels que les parts de marché des différents opérateurs (afin d'évaluer la symétrie ou l'asymétrie des tarifs), ou l'évolution historique de ces tarifs (afin qu'une trajectoire à la baisse permette le développement des usages), les objectifs que se donne le régulateur doivent être clarifiés, afin de lever tout éventuel soupçon d'arbitraire

ou de favoritisme. En effet, l'administration est désormais seule en charge de l'instruction et de la décision, sans que n'interviennent plus, ni les opérateurs, autrement qu'en fournissant des données, alors qu'aujourd'hui ils proposent et auditent modèle et tarif, ni le comité consultatif aujourd'hui saisi pour consultation mais qui sera seulement « informé » dans la nouvelle procédure.

194. Pour remédier à ces omissions, les textes proposés pourraient être modifiés de deux manières :

- par une référence explicite à la concurrence dans le texte de la loi du pays (par exemple en ajoutant à l'article LP 212-25 une référence explicite au 2° de l'article D 212-2 du même code) ;
- par une détermination dans l'arrêté des principaux objectifs d'évolution des tarifs (assurer une baisse des prix au bénéfice du consommateur et s'assurer d'un équilibre entre les tarifs afin de favoriser l'émergence des nouveaux opérateurs).

**e) La redéfinition des règles tarifaires suppose de définir une trajectoire des TAM pour la Polynésie française : les tarifs ne doivent pas dépendre du seul modèle mais s'inscrire dans une trajectoire favorable au développement des usages**

195. Conformément à ces objectifs de développement de la concurrence et des usages, le régulateur polynésien est en mesure, à partir des tarifs théoriques issus du modèle, de se fixer un objectif de réduction des tarifs tout en prenant en compte la situation particulière de chaque opérateur.

196. Ces tarifs doivent notamment permettre de tirer vers le bas les tarifs de détail et d'éviter les distorsions entre appels *on net* et *off net*, ce qui implique de fixer des baisses régulières jusqu'à atteindre un objectif proche du *bill and keep* (comme aux États-Unis) ou a minima d'un tarif qui ne tienne compte que des coûts liés aux terminaisons d'appel *stricto sensu* (modèle CILT ou CMILT pur, comme ceux retenus dans la majorité des pays de l'Union européenne).

197. Les éléments permettant la détermination des tarifs globaux sont les suivants :

- historique et tendance des TAM ;
- niveau et caractéristiques des offres et des prix de détail (notamment les offres d'abondance et l'existence d'écarts entre tarifs *on net* et *off net*).

198. Les éléments permettant la détermination de l'asymétrie sont les suivants :

- équilibre entre opérateurs (parts de marché respectives ou indicateur de concentration) ;
- calendrier de l'ouverture du marché et date d'arrivée des nouveaux entrants ;
- soldes d'interconnexion.

199. Il s'agit en effet de ne pas perpétuer l'asymétrie au-delà d'une durée raisonnable, au plus une dizaine d'années, afin de ne pas dissuader les efforts de gestion et de conquête de parts de marchés par les nouveaux opérateurs. La condition toutefois pour mettre fin à l'asymétrie est que les niveaux des TAM aient atteint un point bas, afin de ne pas pénaliser les opérateurs minoritaires par un solde financier d'interconnexion trop élevé.

200. C'est bien une approche similaire qui a été retenue jusqu'à maintenant. En effet, les tarifs des TAM sont orientés à la baisse et sont décroissants avec l'ancienneté de l'opérateur et sa part de marché. À ce jour, pour les années 2019-2020, les tarifs de Vodafone, présent depuis sept ans sur le marché de la téléphonie mobile, sont fixés à un montant de 43 % supérieur à ceux de Vini et ceux de Viti, présent depuis l'année 2020, sont de 63 % supérieurs. En outre, les tarifs de l'opérateur historique ont diminué de 13 % depuis 2017.

*TRI des TAM voix applicables jusqu'à fin 2020*

| *En F CFP/min* | **Vini** | | **PMT/Vodafone** | | **Viti** | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Avant 2017** | 7,5 | *Arrêté n° 524 CM du 28 mars 2014* | 9 | *Arrêté n° 2357 CM du 26 décembre 2016 (jusqu'au 31 mars 2017)* | | |
| **2017-2018** | 7 | *Arrêté n° 2356 CM du 26 décembre 2016* | 9,9 | *Arrêté n° 401 CM du 31 mars 2017* | | |
| **2019-2020** | 6,6 | *Arrêté n° 2847 du 20 décembre 2018* | 9,5 | *Arrêté n° 2846 CM du 20 décembre 2018* | 10,8 | *Arrêté n° 2425 CM du 31 octobre 2019* |

201. Aujourd'hui, le solde d'interconnexion des deux principaux opérateurs concernés (le troisième n'ayant une activité de téléphonie mobile que depuis quelques mois), tant en termes réels que financiers, est déséquilibré au profit de l'opérateur historique et ce malgré les tarifs asymétriques plus élevés pour Onati. Il s'est cependant stabilisé malgré une forte croissance des usages.

202. Ces flux apparaissent très dépendants des tarifs des TAM, mais surtout de leur asymétrie. L'écart en durée d'appel « voix » était d'environ 50 % en 2019, mais en raison de l'asymétrie tarifaire, l'écart financier est moindre (environ 4 %). Pour les SMS, l'écart est plus bas, de 21 %, compte tenu du caractère réciproque de ce mode de communication (un SMS appelle une réponse), mais l'écart financier est plus élevé, de 21 % également, car le tarif est identique pour tous. La situation était bien plus déséquilibrée lors des premières années d'exploitation de PMT (+ 67 % d'écart financier pour la voix) et l'équilibre relatif d'aujourd'hui tient largement au maintien d'une certaine asymétrie. D'ailleurs, si l'écart s'est réduit en 2017, c'est essentiellement en raison de la combinaison d'une baisse globale du tarif des SMS de 4,5 F CFP à 1 F CFP (qui a réduit la facture globale), d'une hausse du tarif des TAM de PMT et d'une baisse de celui de Vini.

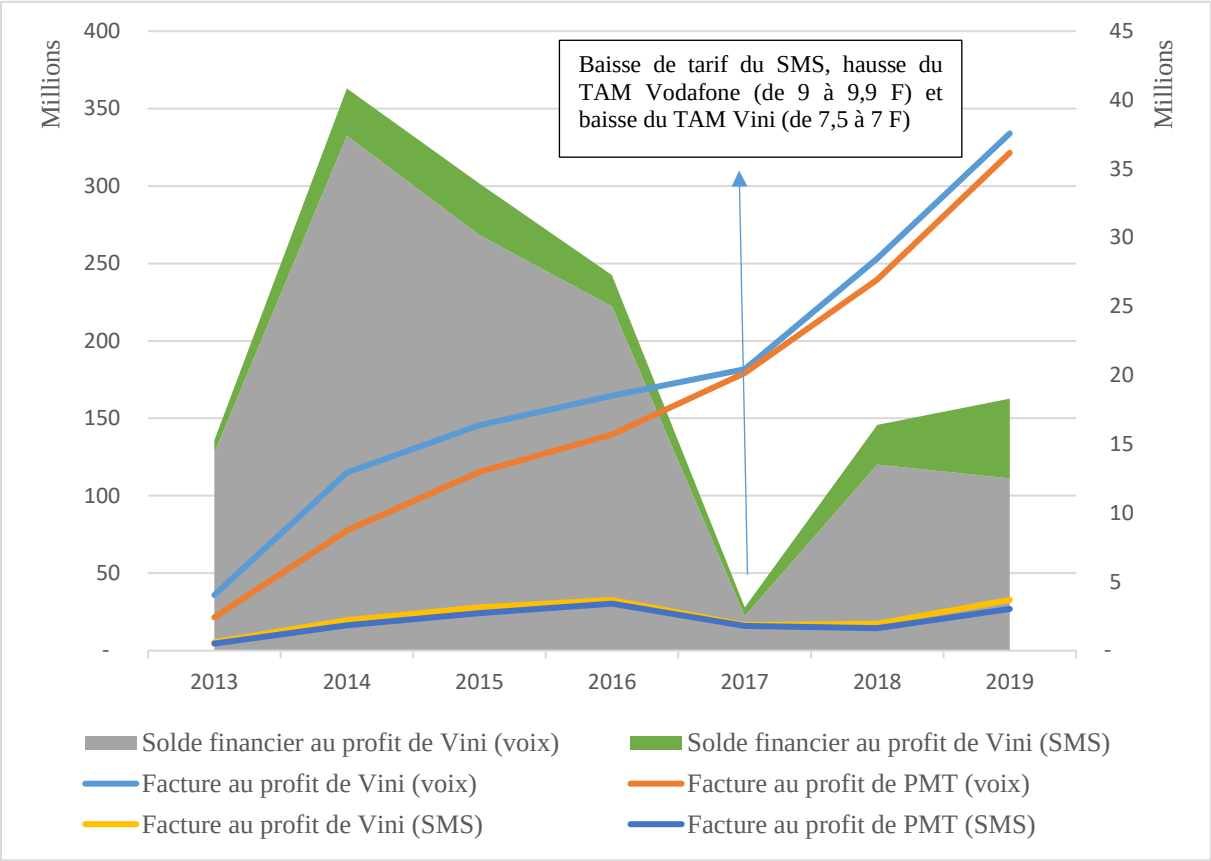
203. On notera toutefois que cet écart demeure inférieur à celui du nombre de lignes actives des deux opérateurs, puisque l'opérateur historique recensait 70 % des lignes téléphoniques dites actives (c'est à dire utilisées au cours des trois derniers mois) en 2019, en incluant à la fois les abonnements et les cartes prépayées actives.

*Parts de marché des deux principaux opérateurs*

| | | **2017** | **2018** | **2019** |
|---|---|---|---|---|
| **Nb abonnements actifs** | **Total** | **143 999** | **150 521** | **156 004** |
| | *Vini* | *77%* | *72%* | *69%* |
| | *Vodafone* | *23%* | *28%* | *31%* |
| **Nb cartes prépayées actives** | **Total** | **96 801** | **101 417** | **106 892** |
| | *Vini* | *82%* | *76%* | *71%* |
| | *Vodafone* | *18%* | *24%* | *29%* |

*Source : opérateurs*

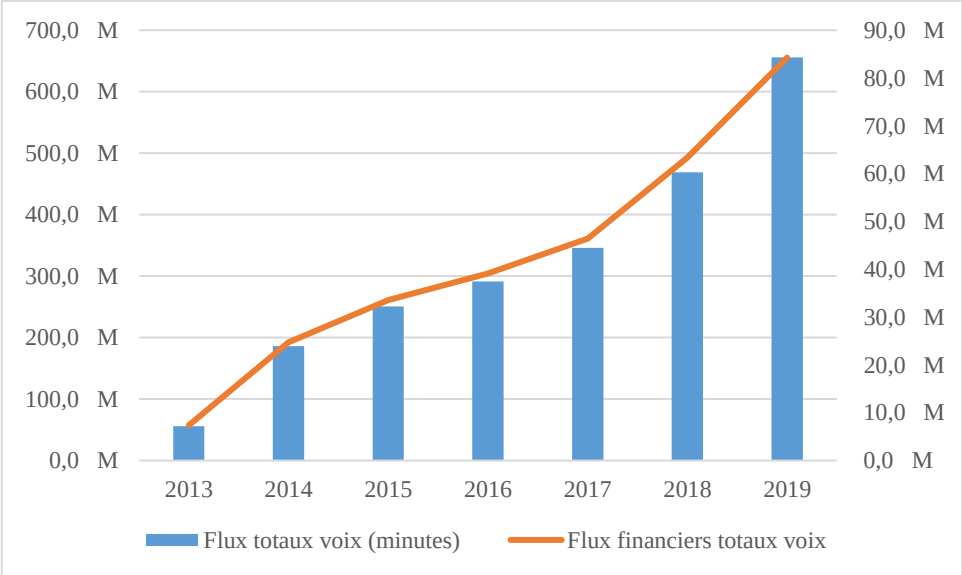
*Soldes financiers des TAM voix et SMS entre Vodafone et Vini*




*Échelle de gauche, Factures. Échelle de droite, soldes financier (en millions de F CFP).*

*Source : opérateurs*

*Flux physiques et financiers des TAM voix*

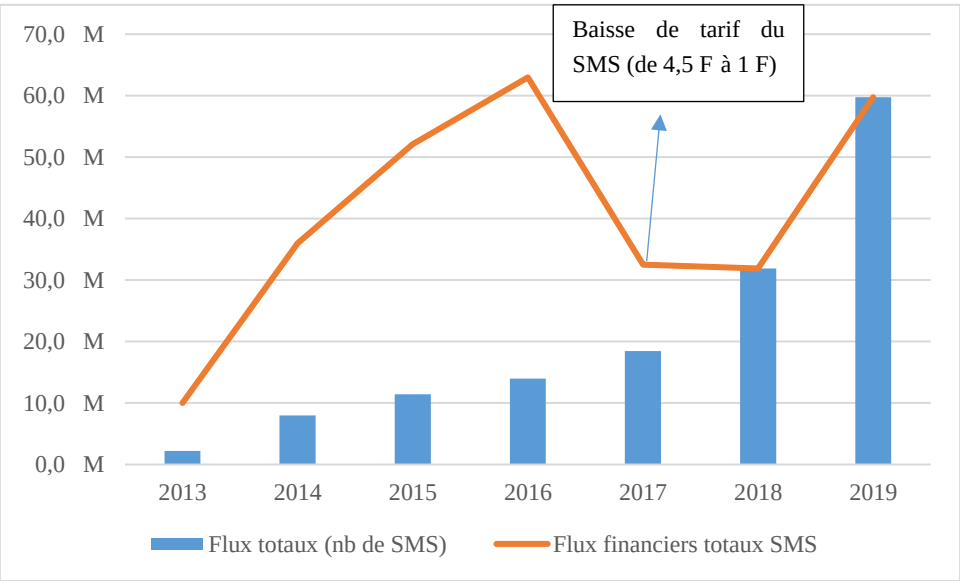



*Échelle de gauche, flux financiers (en M. de F CPF)*

*Échelle de droite, flux physiques (en millions de minutes).*

*Source : opérateurs*

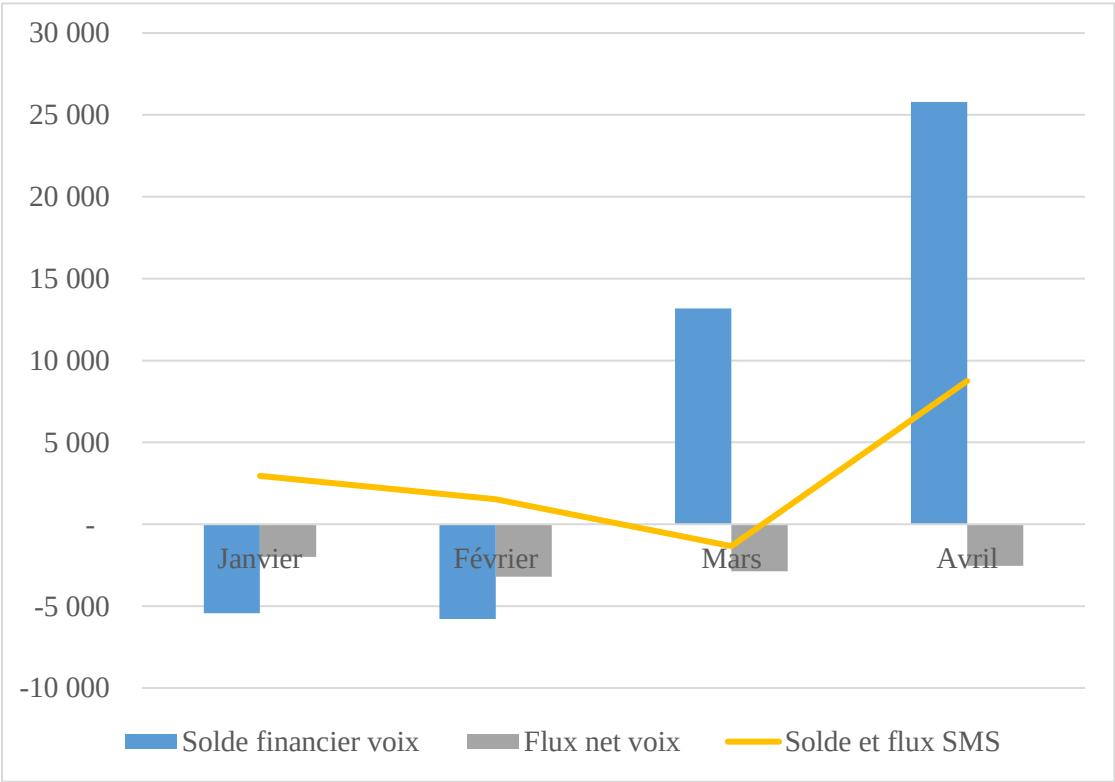
*Flux physiques et financiers des TAM SMS*




*Source : opérateurs*

204. Cette situation plaide donc pour le maintien de cette asymétrie, en particulier au profit du dernier entrant, pour lequel elle pourrait être plus importante. On constate d'ailleurs s'agissant de ce dernier, pour ses premiers mois d'exploitation, que, alors que le solde physique est négatif pour la voix (plus d'appels entrants que sortants), le solde financier est en sa faveur, compte tenu des écarts de tarification des TAM selon les opérateurs.

*Soldes financiers et physiques au profit de Viti (janvier-avril 2020)*

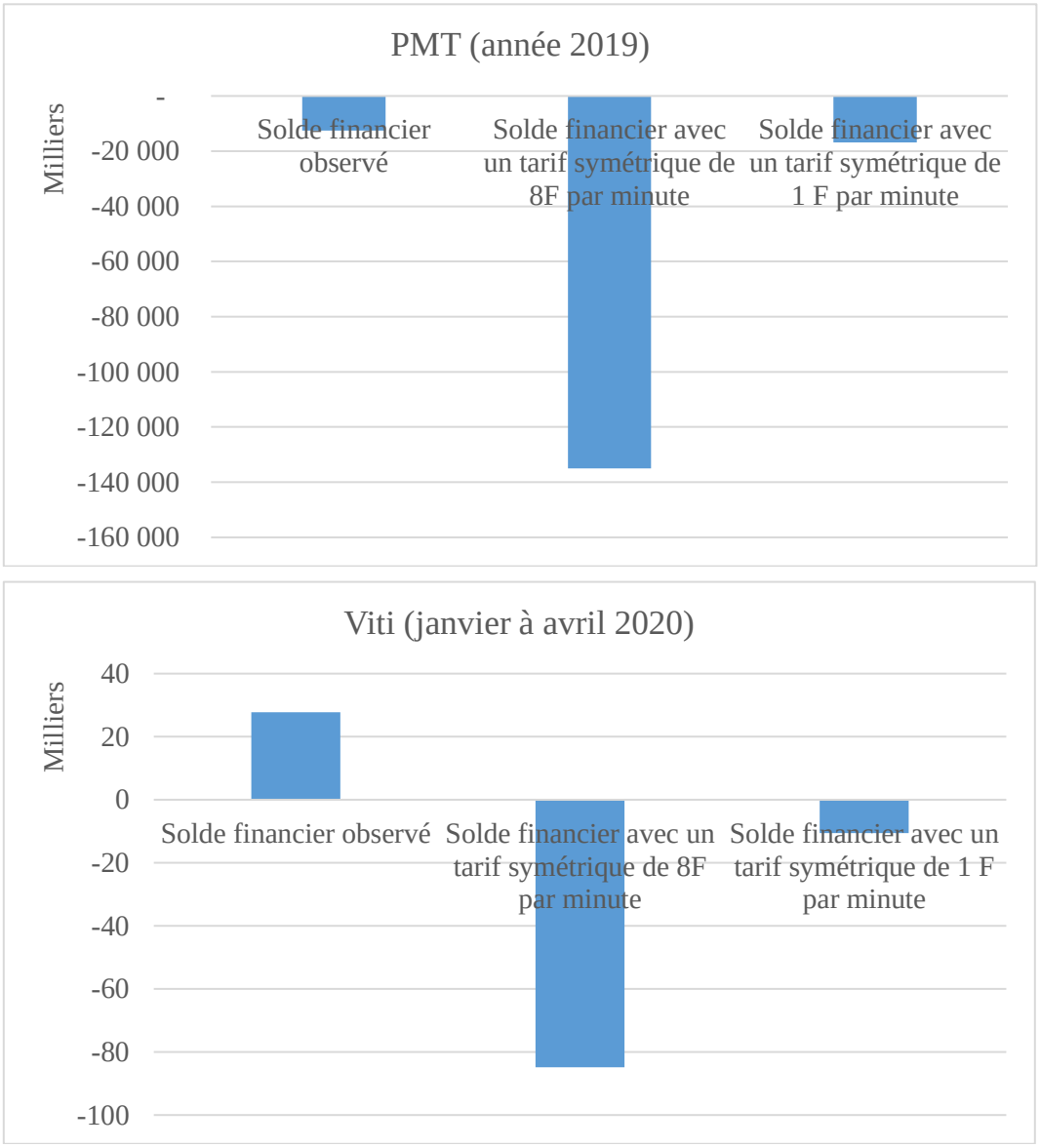



*Soldes financiers en F XPF, soldes voix en minutes et SMS en nombre*

*Source : opérateurs*

205. Avec un tarif des TAM voix identique pour les deux opérateurs, et fixé à un niveau intermédiaire de 8 F (entre les 6,6 F d'Onati et les 9,5 F de PMT), le solde négatif « voix » pour PMT serait par exemple passé en 2019 de 12 M F CFP à 135 M F CFP. S'agissant de Viti, au lieu d'être positif, le solde net des autres premiers mois de 2020 aurait été négatif (- 84 K F CFP). En revanche, avec un tarif symétrique mais faible (de 1 F, proche du niveau des DOM), les résultats auraient été relativement proches des tarifs observés. Ce qui indique bien que la symétrie n'est favorable à l'émergence des nouveaux entrants qu'à condition que les tarifs soient suffisamment bas et que l'assiette des coûts retenue soit faible.

*Modification des soldes d'interconnexion « voix » en cas de modification des TAM*




*Source* : APC d'après données opérateurs

206. L'enjeu est que cette tendance à la réduction des déséquilibres entre opérateurs et à la réduction des tarifs perdure, car elle est la plus à même de perpétuer la situation concurrentielle et la baisse des prix pour les usagers, particuliers comme entreprises.

207. L'orientation de ces tarifs à la baisse pourrait ainsi être consolidée et inscrite dans le texte, au moins dans son principe. À titre de comparaison, la législation nationale, au 2° de l'article L 38-1 du code des postes et des communications électroniques, prévoit d'ailleurs explicitement que

les opérateurs peuvent se voir imposer *« un encadrement pluriannuel des tarifs »* défini par le régulateur (l'ARCEP).

208. S'agissant des SMS, dont les TAM sont à un niveau faible, proche du *« bill and keep » (*1 F par SMS), l'objectif doit être que l'adoption d'un nouveau modèle technico-économique ne soit pas un prétexte à un accroissement des tarifs. La DGEN considère que ce ne sera pas le cas, car d'après elle le coût de revient des TAM pour les SMS reste supérieur au tarif aujourd'hui facturé. Toutefois, une clarification de ce point et son inscription dans le texte serait sans doute utile. Compte tenu du relatif consensus autour du niveau de tarification actuel des SMS et leur caractère largement réciproque, on peut d'ailleurs se demander si la mise en place d'un modèle de coût sophistiqué et coûteux est réellement nécessaire et s'il ne serait pas préférable d'opter pour un modèle de *bill and keep* (pas de tarification) ou de maintien du tarif actuel.

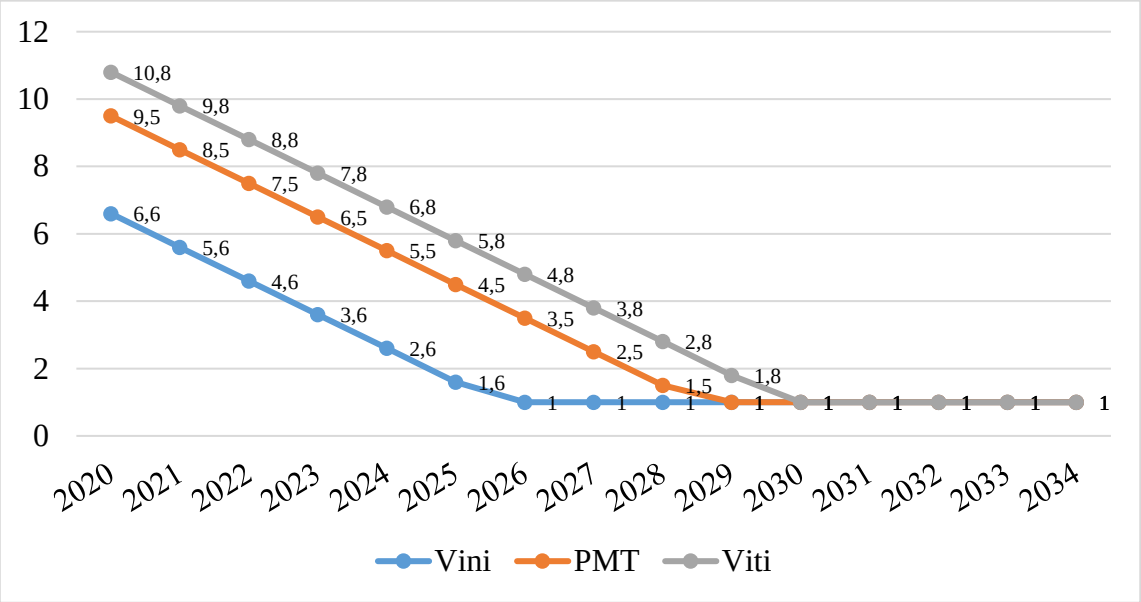
209. Il résulte de ce qui précède que le régulateur dispose aujourd'hui d'un certain nombre d'outils pour prévoir une révision à la baisse des tarifs à travers les paramètres du modèle (par exemple le taux de majoration pour les coûts communs) ou la détermination de l'assiette des coûts retenus (qui relève de l'arrêté), mais qu'il peut également s'écarter du tarif théorique issu du modèle.

210. Pour l'avenir, on peut d'ailleurs imaginer qu'à moyen terme, une fois les tarifs fixés à un niveau suffisamment bas et symétrique, la procédure d'élaboration du modèle technico-économique, qui est lourde et coûteuse, ne soit pas pérennisée. Les tarifs seraient cristallisés à un niveau peu élevé (ils s'élèvent à moins d'un franc CFP par minute dans les DOM), voire à un niveau nul (dispositif de *bill and keep*). On pourrait ainsi imaginer que le modèle serve de base pour déterminer un tarif initial pour chaque opérateur, avec un tarif plus bas pour l'opérateur historique, plus élevé pour le dernier entrant, et intermédiaire pour le troisième opérateur, puis qu'une trajectoire de baisse progressive (*glide path*) soit prévue, par exemple de 1 F CFP par an, jusqu'à atteindre un niveau nul ou peu élevé (par exemple 1 F CFP par minute).

211. L'avantage de cette procédure, proche d'un modèle de benchmark (basé ici sur les départements d'Outre-mer), serait de soulager considérablement les services techniques de la DGEN, ainsi que les opérateurs et de réduire les tarifs du coût et de l'audit du modèle, qui pèsent indirectement sur les prix de détail (pour les coûts de l'opérateur) et sur les contribuables (pour les coûts de l'administration notamment en charge du financement de l'audit des modèles).

212. Si l'on prenait pour point de départ les tarifs actuels (6,6 F CFP pour Onati, 9,5 F CFP pour Vodafone et 10,8 F CFP pour Viti), la convergence prendrait 10 ans, mais les tarifs d'Onati seraient réduits à un montant d'un franc dans 5 ans, permettant des tarifs plus bas pour les offres d'abondance et non discriminatoires entre appels *on net* et *off net*.

*Exemple de trajectoire de réduction des tarifs sur la base d'un « benchmark » (ou à partir des données initiales fournies par le modèle mais sans réactualisation de celui-ci)*




213. Sans porter atteinte à l'objectif final, une telle trajectoire pourrait être aménagée en fonction d'autres considérations que les coûts issus du modèle. Le principe serait ainsi de positionner la cible sur un tarif bas, et de procéder à une mise en œuvre adaptée en tenant compte des spécificités des opérateurs et en leur ménageant du temps pour adapter leurs offres. Ainsi, les tarifs seraient revus non plus directement en fonction du tarif théorique issu du modèle de coûts, mais en fonction de l'ajustement du marché et des offres, de la situation de chacun des opérateurs et des déséquilibres de trafic et financiers (soldes d'interconnexion).

**Propositions :**

**7.** Inscrire dans le texte que les coûts issus du modèle technico-économique sont des tarifs plafond, par exemple en ajoutant un 3ème alinéa au nouvel article LP 212-22-1 *(« Ces tarifs de référence représentent un plafond tarifaire pour les opérateurs »)* et en ajoutant à la suite du 1er alinéa du nouvel article A 212-22-15 *(« Le tarif théorique issu du modèle de l'opérateur représente un plafond dans la détermination du tarif de référence »).*

**8.** Inscrire dans le texte le principe d'une réduction progressive des tarifs (« *glide path* ») et d'asymétrie temporaire des tarifs entre opérateurs, par exemple en ajoutant un 4ème alinéa au nouvel article LP 212-22-1 (« *Le régulateur peut imposer aux opérateurs une trajectoire pluriannuelle des tarifs* ») et en ajoutant à la suite un 3ème et un 4ème alinéas au nouvel article A 212-22-15 (« *Par dérogation à l'alinéa précédent, le Conseil des ministres peut déterminer une baisse progressive des tarifs des TAM dans le cadre d'une trajectoire pluriannuelle des tarifs afin d'aboutir à une orientation progressive vers un tarif nul ou une assiette de coûts réduite. Cette trajectoire peut être différenciée selon les opérateurs, afin d'assurer une concurrence effective entre ceux-ci* »).

**9.** Rendre publique la trajectoire pluriannuelle souhaitée par le régulateur en la matière, afin d'offrir plus de visibilité aux opérateurs.

**10.** Prévoir un moratoire sur les prix du SMS, qui ne doivent pas connaître d'évolution à la hausse de leurs tarifs d'interconnexion, mais plutôt s'approcher de la gratuité (principe du *« bill and keep »*). Compte tenu de leur caractère largement réciproque et à condition que le principe du moratoire ou de la tarification nulle soit prévus par le texte, l'opportunité de la modélisation pour les SMS se pose : les articles A 212-22-1 et A 212-22-10 de l'arrêté pourraient être

modifiés pour les exclure du dispositif, en supprimant les termes *« et/ou de SMS »* (A 212-22-1) et les termes *« ou d'un SMS »* (A 212-22-10).

**11.** Préciser dans le texte les critères qui, outre le modèle, serviront à déterminer les prix des terminaisons d'appel :

- Par une référence explicite de la concurrence au bénéfice des utilisateurs dans le texte de la loi de pays (par exemple en ajoutant à l'article LP 212-25 un dernier alinéa ainsi rédigé : *« Le régulateur s'assure également que les conventions respectent les conditions du 2° de l'article D 212-2 du même code »*) ;
- Par une mention après le 2ème alinéa de l'article A. 212-22-15 que *« Les tarifs fixés visent à assurer une baisse des prix au bénéfice du consommateur et à garantir un équilibre entre les différents opérateurs, afin de favoriser la concurrence entre eux ».*

**12.** Donner au régulateur les moyens de son contrôle, notamment en mettant en place un dispositif de transmission d'informations régulières et précises de la part des opérateurs sur les flux et les usages et encourager la mise en œuvre rapide d'un observatoire au sein de l'administration (DGEN), afin d'assurer les conditions d'une régulation efficace et adaptée.

**13.** À moyen terme, une fois le prix de départ des TAM déterminé sur le fondement du modèle technico-économique et la trajectoire de baisse des prix régulière et asymétrique engagée, la révision bisannuelle du modèle technico-économique pourrait être remplacée par une cristallisation des tarifs à un niveau faible voire nul.

## C. SELON LES EVOLUTIONS REGLEMENTAIRES A VENIR, LE CHOIX DU MODELE DEVRA EVOLUER

### 1. L'ARTICULATION ENTRE LES CHOIX EFFECTUES EN MATIERE DE DETERMINATION DU TARIF DES TERMINAISONS D'APPEL MOBILE ET LES EVOLUTIONS FUTURES DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS POLYNESIEN

214. En matière de réforme des télécommunications, les évolutions sont rapides et permanentes, et nécessitent des adaptations régulières du cadre réglementaire, au fur et à mesure des innovations technologiques, de l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs, ou de la couverture croissante du territoire. S'il est sans doute plus aisé pour un régulateur de procéder par étapes, outre la pertinence interne de chaque réforme, il convient toutefois de garantir une cohérence d'ensemble des choix effectués. Le secteur des télécommunications comprend en effet de nombreux marchés ou segments de marché (gros et détail ; entreprises et particuliers ; téléphonie mobile, téléphonie fixe et accès à Internet etc.), tous connectés.

215. Il existe par ailleurs des liens étroits entre choix de régulation et maturité du marché. Dans un avis relatif à la fixation des tarifs des TAM, l'ARCEP indiquait d'ailleurs que : *« Dans la poursuite de ces différentes étapes de détermination des coûts, le contexte concurrentiel du marché est un des éléments majeurs d'appréciation (…) Les choix pertinents au regard des objectifs de la régulation peuvent par exemple différer lorsque le marché et ses acteurs sont en plein développement et que la préoccupation principale des acteurs est de déployer des réseaux et d'acquérir des clients primo-accédants, ou au contraire lorsque le marché est arrivé à maturité avec des réseaux pleinement déployés et une concurrence consistant principalement à conserver ses clients et conquérir ceux de ses concurrents.* »[38]

[38] ARCEP, décision n°08-1176 précitée.

216. Or, si les tarifs réglementés comme ceux des TAM sont révisés tous les deux ans, aucune évolution dans la méthode de la fixation de ces tarifs n'est en revanche prévue. Pourtant, celle-ci est en réalité liée aux évolutions de la réglementation.

### a) Les étapes de la réforme du secteur des télécommunications

217. Le gouvernement a fait le choix d'une approche séquentielle dont le projet soumis à examen constitue la première étape (cf. exposé des motifs, page 1).

218. Après avoir veillé dans les années récentes à l'ouverture du marché, le présent projet vise ainsi pour l'essentiel à harmoniser les modalités de calcul des terminaisons d'appel entre opérateurs mobiles. Ce faisant, ce projet ne traite pas, par exemple, de la détermination d'autres tarifs d'interconnexion (liaisons louées et terminaisons d'appel en téléphonie fixe), alors qu'elles sont également l'objet de flux financiers entre les opérateurs mobiles et l'opérateur historique. Le lien n'est pas davantage effectué avec des sujets tels que la question de la couverture du territoire par les opérateurs.

219. La DGEN soutient que le projet actuel peut être conduit séparément des autres car il a sa propre finalité, qui est de mieux réglementer le marché de gros de la terminaison d'appel mobile et de faciliter l'ouverture du marché. D'autres projets seront conduits en leur temps, indépendamment.

220. D'après la DGEN, les dossiers à venir porteront notamment sur les sujets suivants :

- la segmentation du marché en zones denses et peu denses, qui est déjà en cours et aura des implications réglementaires, notamment sur la détermination des obligations de service public ;
- la question de la portabilité des numéros ;
- la question des tarifs de référence d'interconnexion de l'opérateur public (téléphonie fixe et liaisons louées) ;
- la mise en place d'un observatoire des télécommunications qui prévoira notamment une remontée d'informations de la part des opérateurs de manière régulière (au moins mensuelle ou trimestrielle)[39] ;
- la question du déploiement de la 5G, même s'il faudra sans doute attendre quelques années et l'amortissement du déploiement de la 4G.

221. Pour autant, il apparait à l'Autorité que ces différents sujets sont liés. Plus précisément, les choix effectués à l'avenir sur ces différents sujets pourraient contraindre le pouvoir réglementaire à réévaluer les choix effectués aujourd'hui en matière de tarification des TAM.

### b) Articulation avec la question des zones denses et peu denses, de leur couverture et de l'itinérance[40]

222. Au sens du code des postes et télécommunications (CPT), le « service public des télécommunications », comprend le « service de base » (téléphonie fixe de qualité à un prix abordable), les « services obligatoires » et le « service public des télécommunications extérieures » (prestations d'accès et d'interconnexion nécessaires pour fournir des prestations à destination des consommateurs sur les marchés de détail), l'ensemble de ces services étant

[39] Voir sur ce point les développements aux § 185 et suivants.

[40] Sur ce sujet, voir l'avis 2017-A-02 précité.

réservés à l'opérateur historique OPT, dont les missions en la matière sont aujourd'hui exercées par sa filiale, Onati.

223. Mais à cette problématique classique s'ajoute, de façon plus cruciale encore que sur d'autres territoires, la question de la couverture du territoire des différents archipels qui forment la Polynésie française, dont certains sont à la fois éloignés et peu peuplés. En effet, il est sans doute illusoire que plusieurs opérateurs mobiles soient en mesure de parvenir à l'équilibre économique en déployant leur propre réseau sur l'ensemble du territoire sauf au prix de tarifs très élevés. Aussi, la question se pose de la mise en commun des infrastructures de couverture. Pour ce faire, il est d'usage de distinguer une « zone dense », qui correspond aux zones de présence physique actuelles ou prévues dans un avenir proche de l'ensemble des acteurs (soit les trois opérateurs mobiles), d'une « zone non dense » où seul le groupe OPT est présent. La problématique tient au fait que, d'une part, opérer sur la zone non dense requiert des investissements lourds (par exemple la construction du câble sous-marin Natitua pour permettre le déploiement d'un réseau 3G dans les archipels des Marquises et des Tuamotu) alors que plus de 80 % des clients sont présents en zone dense et que, d'autre part, la présence de concurrents sur cette dernière – qui réduit les marges de l'opérateur historique - remet en cause le financement des investissements de l'opérateur public sur la première et le modèle de péréquation.

224. À ce stade, aucune « zone de carence de l'initiative privée » n'a été définie, c'est-à-dire une zone où un acteur économique rationnel n'investira pas seul ou sans aide publique, alors qu'il en existe plusieurs en Polynésie française. Dans le cas de ces zones, plusieurs solutions de financement sont envisageables : présence physique d'un unique opérateur, les autres s'acquittant auprès de lui des tarifs d'itinérance ; mutualisation des sites ou du financement des infrastructures (par exemple sous forme de RAN-sharing[41]). En France par exemple, l'accord de RAN-sharing conclu en 2014 entre deux opérateurs alternatifs a permis une couverture plus large du territoire à moindre coût, avec un zonage et un partage du territoire, tandis que les territoires les plus reculés (zones blanches) sont couverts par un seul opérateur, à travers des accords d'itinérance.[42] Le recours au RAN-sharing figurait d'ailleurs dans le schéma directeur des télécommunications polynésien de 2017 (page 163 – proposition 3).

225. Pourtant, le cadre règlementaire polynésien impose toujours le déploiement de tous les opérateurs sur tous les archipels. Cette situation impose donc aux opérateurs alternatifs des obligations de déploiement de leurs réseaux décorrélées de toute logique économique. Contraints par leur cahier des charges, les opérateurs doivent réinvestir leurs bénéfices dans ces investissements au détriment d'autres investissements, comme par exemple dans la qualité de service ou l'innovation, ou d'une baisse significative des prix de leurs offres. Une telle exigence est de nature à emporter des conséquences sur les conditions de développement de la concurrence et de grever les bénéfices qui en sont attendus, au détriment des consommateurs polynésiens.

226. Or, le choix du modèle technico-économique de détermination des coûts, le modèle CMILT *bottom up scorched node,* est en partie une conséquence des particularités géographiques de la Polynésie française. En effet, il vise à tenir compte de la topologie réelle du réseau et notamment des contraintes subies par Onati dans la couverture des îles éloignées, où il est à ce jour le seul à installer des pylônes de télécommunications. Toutefois, il facture déjà le coût de ces installations à travers des frais d'itinérance, facturés aux opérateurs alternatifs qui utilisent ses infrastructures.

---

41 RAN sharing (pour Radio Access Network) : les opérateurs utilisent en commun un seul réseau d'accès radioélectrique.

42 De telles modalités sont compatibles avec droit de la concurrence et notamment des ententes si certaines conditions sont réunies. Voir sur ce point l'avis 2017-A-02 précité, § 214 à 222.

227. Les tarifs d'itinérance et les TAM concernent en effet deux prestations distinctes mais pas indépendantes l'une de l'autre.

- L'itinérance couvre le coût du réseau de l'opérateur historique lorsqu'il est présent dans une zone et que le client d'un autre opérateur appelle ou reçoit un appel dans cette zone et utilise son infrastructure, quel que soit l'opérateur de son interlocuteur.
- Le TAM couvre le coût des appels entrants, dès lors que les opérateurs sont distincts, quelle que soit la localisation des appels.
- Par suite, les deux services concernent des prestations distinctes. Le tarif d'itinérance par exemple ne va pas couvrir tous les cas de figure (par exemple le cas d'un appel entre opérateurs depuis et vers la zone dense, qui ne concerne que les TAM) et le tarif des TAM pas davantage (par exemple le cas d'un appel entre deux abonnés Vodafone depuis une zone peu dense, qui ne concerne que l'itinérance). Toutefois, ils ne sont pas étanches. D'une part, l'exclusion des frais d'itinérance de l'assiette des coûts conduit à une minoration de certaines dépenses des opérateurs alternatifs en matière de compensation de la couverture du réseau (voir le § 161). D'autre part, il ressort du choix d'un modèle à coût moyen selon une approche *scorched node* que les coûts de couverture des îles éloignées sont imputés sur le tarif des TAM global de l'opérateur historique et qu'il y a donc une survalorisation de ces coûts par rapport à leur fréquence d'usage.

228. Si, à l'avenir, un autre choix était fait en matière de couverture, ou si une zone de carence était définie, il faudrait tenir compte de l'incidence de ce choix sur le modèle retenu.

229. Si, par exemple, un rééquilibrage des investissements entre opérateurs était décidé, les coûts seraient répartis plus équitablement et l'emploi d'un modèle permettant de limiter le coût des TAM (du type CILT ou CMILT pur) serait préférable.

230. Si, à l'inverse, une zone de carence précisément définie avait vocation à être uniquement couverte par l'opérateur historique, ses coûts - plus élevés que ceux qui devraient prévaloir dans le cadre d'un jeu normal de la concurrence - devraient être justement valorisés, dans la mesure où les subventions internes entre zones et/ou activités rentables et non rentables ne lui permettraient plus de pratiquer des tarifs de services péréqués et d'atteindre un équilibre financier, du fait du développement de la concurrence et des gains de parts de marché des opérateurs alternatifs dans la zone dense. Toutefois, on pourrait dans ce cas envisager que le modèle ne soit plus utilisé que dans la zone concurrentielle, avec un modèle de type CMILT pur et des tarifs bas, tandis qu'en zone de carence, les coûts seraient compensés d'une autre manière, par exemple à travers les tarifs d'itinérance acquittés par les autres opérateurs pour la couverture de ces îles, qui à ce stade ne relèvent pas du régime d'interconnexion et de fait, ne sont pas régulés, ni dans leurs modalités techniques, ni dans leurs modalités tarifaires. Il conviendrait dans ce cas que l'itinérance soit encadrée, car ses bénéficiaires n'ont en la matière aucune maitrise des coûts qui leur sont imputés, qui dépendent à la fois des choix d'investissement du prestataire, qu'ils ne maitrisent pas, et des usages de leurs clients, qui ne sont pas connus à l'avance. Or, si la prestation d'itinérance est substituable en théorie (par une couverture en propre du réseau), elle ne l'est qu'à un coût élevé, qui rend impossible la rentabilité de plusieurs installations sur certains territoires. Tripler le déploiement sur toutes les îles n'étant pas une solution rationnelle, il convient par suite de limiter le rapport de force au profit du monopoleur. La mise en place d'un modèle de coûts d'itinérance serait alors en l'espèce pertinente, de même qu'une large forfaitisation de cette prestation afin d'assurer la maitrise des coûts par les opérateurs.

231. Dans tous ces cas de figure, le modèle CMILT *plus scorched node* ne serait plus nécessairement le plus pertinent, dès lors que les spécificités géographiques seraient prises en charge par un

autre biais. L'utilisation d'un modèle alternatif de type CILT ou CMILT pur permettrait alors une réduction des coûts et des tarifs des prestations de gros offertes par le groupe historique à ses concurrents.

232. Cette question des choix de couverture et d'investissement dans les zones peu denses sera particulièrement cruciale avec déploiement de la 4G mais concerne également la voix qui passe par le même canal.

233. Ainsi, les choix stratégiques qui seront faits dans le futur auront-ils des conséquences sur le modèle utilisé pour les TAM, mais quels qu'ils soient, il serait sans doute plus cohérent de recourir dès aujourd'hui à un modèle de TAM autorisant une baisse des prix[43], qui correspond à une situation mieux équilibrée, même en cas de maintien d'un investissement inégal, avec une prédominance d'Onati, car on peut envisager de trouver d'autres modalités de financement de cette infrastructure. Cela n'aura pas forcément un impact sur les tarifs globaux, car le coût devra d'une manière ou d'une autre se répercuter sur prix de détail, mais limitera les distorsions entre opérateurs, entre appels *ont net* et *off net* et pourrait conduire à l'élaboration d'offres plus généreuses.

#### c) Articulation avec les autres tarifs d'interconnexion ou l'évolution des usages

234. La question de la transparence de la tarification des infrastructures du gestionnaire du réseau n'est pas l'objet de ce projet de texte, mais a été évoquée au cours de l'instruction et apparait comme un sujet essentiel aux yeux des opérateurs nouvellement entrés sur le marché (qu'il s'agisse de l'accès au réseau international ou au réseau inter-îles).

235. Comme pour les TAM et pour tout tarif de gros, tout obstacle à la concurrence existant sur un marché de gros se répercute en effet sur le marché de détail et sur les tarifs des abonnements pour les usagers. D'après ces acteurs, le prix de l'acheminement des données notamment, pour leurs activités de prestataire mobile comme fixe (en qualité de fournisseur d'accès à Internet), est un facteur clé.

236. La régulation doit également tenir compte des usages, qui évoluent et peuvent avoir une incidence sur elle. Ainsi par exemple, une convergence de plus en plus étroite entre les différents services de téléphonie, par le biais des opérateurs téléphoniques et par IP, pourrait à terme avoir une incidence sur la réglementation des terminaisons d'appel mobile, car en cas de substituabilité, la nécessité de réguler les tarifs serait moins évidente (voir sur ce point les développements aux § 77 et suivants). Cette question est directement liée à la tarification comparée des données et des appels « voix » dans les forfaits proposés par les opérateurs, donc aux tarifs de gros des TAM et des données.

### 2. LA NECESSITE D'ANTICIPER DES EVOLUTIONS DU MODELE TECHNICO-ECONOMIQUE ET DES MODALITES DE DETERMINATION DES TARIFS DES TAM

237. La conception du modèle fait implicitement l'hypothèse d'une couverture de l'ensemble du territoire comme une zone unique et concurrentielle, ce qui n'est sans doute pas réaliste à moyen terme. Or, les choix réglementaires qui seront faits plus tard, notamment en matière de couverture, comme les évolutions du marché et des usages, peuvent rétroagir sur ceux effectués dans les textes aujourd'hui en discussion s'agissant du modèle technico-économique.

238. On peut admettre qu'une approche pragmatique et séquentielle est aujourd'hui justifiée en ce qu'elle permet aux équipes réduites de la DGEN et au Conseil des ministres d'assurer leur

[43] Voir sur ce point les § 210 et suivants.

fonction réglementaire de manière approfondie sur chacun de ces sujets, ce qui serait plus difficile si tous étaient traités en même temps. Néanmoins, un tel séquençage rend difficile l'articulation de ces différentes mesures et il est important de prendre conscience que les réformes seront amenées à évoluer avec le temps.

239. Une régulation à la fois fine et cohérente apparait donc indispensable. Le marché est actuellement en pleine évolution. Même si le segment de la téléphonie mobile semble stabilisé, les innovations renouvellent les enjeux, comme par exemple le développement de la 5G aujourd'hui. Ce n'est donc que dans un second temps, lorsque les technologies et usages sont matures et que les marchés sont ouverts, que le droit sectoriel et la régulation peuvent progressivement s'effacer au profit du droit commun de la concurrence.

240. La meilleure façon de résoudre cette difficulté est de prévoir dès aujourd'hui que les modalités retenues par le présent projet sont en réalité évolutives et qu'elles pourront être modifiées en fonction des choix effectués dans d'autres domaines. C'est notamment le cas du choix du modèle et du champ géographique de son applicabilité. Une certaine souplesse est d'ailleurs offerte au régulateur, puisque la référence au modèle retenu ne figure que dans l'arrêté et peut donc être modifiée en Conseil des ministres dès lors qu'il n'y a pas atteinte au principe d'orientation vers les coûts, qui est pour sa part fixé par la loi du pays (mais une telle orientation est possible selon différentes modalités).

241. Ainsi, outre que le modèle pourrait dès aujourd'hui être adapté pour permettre une réduction des tarifs, la question du zonage et du développement des infrastructures dans les archipels éloignés peut également, à moyen terme, avoir des répercussions sur la pertinence du modèle retenu. En particulier, si un rééquilibrage de l'aménagement des infrastructures sur les archipels était effectué, il serait sans doute pertinent d'opter alors pour un modèle de coûts autorisant une baisse des prix (CILT ou CMILT pur).

242. On pourrait également imaginer que deux marchés soient distingués : un marché concurrentiel en zone dense, avec des tarifs des TAM très bas, et un marché en zone de carence, où des mécanismes de prise en compte des investissements spécifiques consentis seraient pris en compte mais le cas échéant par d'autres moyens (partage des financements de type RAN sharing ; taxation des opérateurs non présents ; tarifs d'itinérance ; TAM spécifiques).

**Propositions :**

**14.** Prévoir une adaptation du modèle de coût retenu en fonction de l'évolution des autres projets de réforme, notamment celui de la segmentation du marché en zones dense et moins dense. La modification du modèle pourrait conduire à des tarifications différentes dans la zone dense concurrentielle (avec le choix d'une assiette de coûts autorisant une baisse des prix) et dans la zone moins dense.

## CONCLUSION

243. Les bénéfices de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications sont désormais bien connus : une pression accrue à la baisse des tarifs, un choix élargi de services et une qualité améliorée. La pénétration des produits et services liée aux technologies de l'information et des communications dans les rouages économiques et industriels participe au progrès technologique et à l'innovation. Ces effets positifs se cumulent et déclenchent des cercles vertueux dans tous les domaines de l'économie, au bénéfice des entreprises et des consommateurs. La concurrence n'est pas une fin en soi, elle est un outil au service de l'efficacité économique.

244. Si le présent avis ne concerne que la téléphonie mobile, sa préoccupation principale, qui est de faciliter le développement de la concurrence au profit des usagers (particuliers et entreprises), vaut aussi pour l'ensemble du secteur de télécommunications. Il apparait en particulier que l'élaboration transparente des tarifs de gros, mais aussi leur réduction progressive, est une condition à la prévisibilité de leur environnement pour les opérateurs, à la lisibilité des offres pour les consommateurs, à la réduction des distorsions entre produits et *in fine* à la baisse des prix et au développement des usages.

245. Cette nécessité d'un accès à moindre coût aux nouvelles technologies a été encore accentuée par la crise sanitaire actuelle. En effet, les difficultés d'accès au télétravail ou aux ressources scolaires ont souvent été évoquées au cours de la période et apparaissent en partie liées au coût très élevé des abonnements mobiles et Internet en Polynésie française et à la rareté des offres dites d'abondance. Ce secteur apparait pourtant précisément comme un secteur stratégique sur lequel s'appuyer pour accompagner ou favoriser une reprise économique, dans un contexte où les déplacements physiques internationaux et touristiques pourraient être durablement réduits.

Délibéré sur le rapport oral de M. Antoine Callot et M. Matthieu Pujuguet, rapporteurs, et l'intervention de Mme Véronique Sélinsky, rapporteure générale, par Jacques Mérot, président, Aline Baldassari, Youssef Guenzoui et Marie-Christine Lubrano, membres.

Le président,

Jacques Mérot