

AVIS N°2023-A-01 DU 17 MAI 2023
SUR LA FIXATION DES TARIFS DE RÉFÉRENCE D'INTERCONNEXION
DES TERMINAISONS D'APPELS MOBILES SMS DES OPÉRATEURS DE TÉLÉPHONIE MOBILE
ONATI, PMT ET VITI POUR 2022 ET 2023

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre reçue le 25 avril enregistrée sous le numéro 22/0020 A, par laquelle le Président de la Polynésie française a saisi pour avis l'Autorité polynésienne de la concurrence sur la fixation des tarifs de référence d'interconnexion des terminaisons d'appels mobiles SMS des opérateurs de téléphonie mobile ONATI, PMT et VITI pour 2022 et 2023 ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur général adjoint et la commissaire du gouvernement entendus sur le fondement des dispositions de l'article LP. 630-5 du code de la concurrence lors de la séance 17 mai 2023 ;

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

I. INTRODUCTION

1. Par courrier du 18 avril 2023, enregistré les 25 avril (saisine) et 27 avril 2023 (pièces jointes), sous le numéro 22/0020 A, le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») pour avis sur les tarifs de référence d'interconnexion (ci-après « TRI ») des terminaisons d'appels mobiles (ci-après « TAM ») des SMS des opérateurs de téléphonie mobile Onati (marque Vini) PMT (marque Vodafone) et Viti (marque Ora), pour 2022 et 2023.
2. Consultée sur le fondement des dispositions du I et du 3° du II de l'article LP. 620-1 du code de la concurrence, l'Autorité peut se prononcer sur « toute question portant sur la concurrence », mais également, de manière plus spécifique « dans le cadre de la régulation d'un secteur où la concurrence est défaillante dans le but d'assurer l'ouverture et le bon fonctionnement des marchés concernés au bénéfice du consommateur final », ce qui inclut en particulier la question de « la fixation de tarifs publics de connexion ou d'interconnexion à des réseaux ».

II. LE CONTEXTE

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

3. Un appel téléphonique, fixe comme mobile, voix comme SMS, est composé d'un départ d'appel, assuré par l'opérateur de l'appelant, puis d'une terminaison d'appel, assurée par l'opérateur de l'appelé, chargé de délivrer l'appel.
4. Par prestation de terminaison d'appel, on entend la prestation d'acheminement d'appels (voix ou SMS) fournie par un opérateur exploitant un réseau ouvert au public à un autre opérateur exploitant un réseau ouvert au public auquel il est interconnecté, lorsque les appels sont passés entre les clients respectifs de ces deux opérateurs. Il s'agit donc d'une prestation réciproque que se fournissent les deux opérateurs. Concrètement, l'opérateur facture les appels ou SMS entrants (passés par le client d'un autre opérateur vers l'un de ses clients), pour compenser le coût de cette terminaison d'appel qui est acheminée sur son réseau mais pour laquelle il ne perçoit aucun revenu, ni de son client (qui reçoit l'appel), ni du client de l'autre opérateur.
5. En Polynésie française, ce tarif d'interconnexion est réglementé et fixé par arrêté en Conseil des ministres. L'Autorité avait rendu le 17 juin 2020 un avis¹ sur la méthode d'élaboration de ces tarifs. Elle avait fait un certain nombre de propositions, partiellement reprises par le gouvernement dans la loi du pays n° 2021-4 du 7 janvier 2021 et l'arrêté n° 504 CM du 1^{er} avril 2021, modifiant le Code des postes et télécommunications en Polynésie française (ci-après « CPT »).
6. Dans le CPT aujourd'hui en vigueur, l'article LP. 212-22-1 prévoit que « Un tarif de référence d'interconnexion des réseaux ouverts au public est établi par le conseil des ministres pour chaque titulaire d'une autorisation. » L'article LP. 212-25-1 précise que : « Les tarifs d'interconnexion respectent le principe de l'orientation des tarifs vers les coûts. / Un arrêté pris en conseil des ministres fixe les modalités d'application du présent article. / Le conseil des ministres précise en outre la méthodologie du modèle technico-économique permettant de déterminer les tarifs. / Cette

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

méthodologie peut évoluer selon le degré de maturité du marché polynésien des télécommunications dans l'optique d'une concurrence effective et loyale. »

7. Dans la partie « Arrêtés » du même code, les principes de détermination des tarifs sont détaillés. Aux termes de son article A. 212-22-1 : « *Un tarif de référence d'interconnexion des réseaux ouverts au public, prévu aux articles LP. 212-22 et LP. 212-22-1 du présent code, est établi pour chaque opérateur de télécommunication. / Dans le cas de prestations réciproques offertes par deux opérateurs de réseau ouvert au public au sens des dispositions de l'article D.211 6°, le référentiel tarifaire comprend : / - Le coût de la prestation de terminaison d'appel voix et/ou de SMS sur le réseau de télécommunication de l'opérateur, / - Les coûts supplémentaires induits pour l'établissement de l'interconnexion à son réseau incluant notamment : le coût des équipements et des liaisons de raccordement. »*
8. Les dispositions de l'article A. 212-22-15 prévoient pour leur part que « *Le service en charge des télécommunications se base en outre sur le modèle de l'opérateur, la « Fiche de restitution », le rapport du cabinet d'audit, la régulation économique veillant à l'exercice d'une concurrence effective et loyale au bénéfice des utilisateurs ainsi que sur les principes fixés par les articles LP. 212-22 à LP. 212-25-2, pour proposer un tarif de référence d'interconnexion par terminaison d'appel à l'approbation du conseil des ministres ».*
9. Ainsi, les tarifs des TAM doivent faire l'objet d'une orientation vers les coûts selon une méthodologie fixée par arrêté, méthodologie susceptible d'évolutions dans l'optique d'une concurrence effective et loyale.
10. Les dispositions des articles A. 212-22-9 à A. 212-22-17 détaillent la méthodologie à adopter par les opérateurs pour déterminer le coût de ces services. Elles sont complétées par un guide méthodologique relatif au tarif de la terminaison d'appel mobile, réalisé par la DGEN et transmis aux opérateurs, qui détaille chacune des étapes de la procédure d'élaboration des tarifs et rappelle les principales caractéristiques du modèle attendu. Une fiche de restitution commune est transmise par chaque opérateur.
11. Si les tarifs sont adoptés par le conseil des ministres, c'est chaque opérateur qui réalise son propre modèle de coûts, selon une méthodologie commune dite « CMILT complet *bottom up scorched node* »² Le modèle proposé fait ensuite l'objet d'un audit, réalisé pour le compte de la DGEN par un consultant extérieur, et d'échanges avec les opérateurs afin d'aboutir à une certaine homogénéité dans la détermination de ces tarifs. Il en ressort un tarif théorique, c'est-à-dire issu du modèle, qui peut néanmoins s'écarter du tarif finalement adopté en conseil des ministres car ce dernier doit également s'assurer de la compatibilité de ces tarifs avec les objectifs de la régulation et en particulier l'exercice d'une concurrence effective et loyale au bénéfice des utilisateurs. Autrement dit, dans la limite du respect de ces principes, le Pays dispose d'une certaine marge d'appréciation dans la détermination du tarif de chaque opérateur.

B. L'ABROGATION DES ARRETES TARIFAIRES VOIX ET SMS DU 9 DÉCEMBRE 2021

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

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

13. Sur cette base, des arrêtés ont été pris le 9 décembre 2021 pour fixer les tarifs applicables à chacun des opérateurs³.
14. La méthode comme les arrêtés tarifaires ont fait l'objet de recours contentieux devant le tribunal administratif de la Polynésie française (ci-après « TAPF »), dans des procédures distinctes.

1. La remise en cause de la méthode d'élaboration des tarifs et le jugement du TAPF du 29 mars 2022

15. Selon l'article D. 211 du CPT, la prestation d'itinérance mobile est la prestation « *fournie par un opérateur de service de télécommunication mobile à un autre opérateur de télécommunication mobile en vue de permettre l'accueil, sur le réseau du premier, des clients du second* ». Aujourd'hui, deux des trois opérateurs, PMT et Ora, s'acquittent de prestations d'itinérance locale auprès d'Onati dans toutes les îles qui ne sont pas couvertes par leur propre réseau mobile. Pourtant, dans l'arrêté initial détaillant la méthodologie de détermination des coûts des opérateurs afin de fixer les tarifs des TAM, cette dépense avait été exclue de l'assiette des coûts.
16. Saisi d'un recours en annulation de l'arrêté n° 504 CM relatif à la détermination des tarifs, le TAPF a par un jugement n° 2100234 du 29 mars 2022 partiellement annulé l'arrêté. Il a en effet considéré que les coûts d'itinérance des opérateurs ne devaient pas être exclus de l'assiette réglementaire du tarif d'interconnexion afin de garantir que « *la concurrence soit effective et loyale entre, d'une part, l'opérateur qui a la maîtrise de l'infrastructure essentielle qu'est le réseau, et d'autre part, l'opérateur de service qui ne l'a pas.* » Cette prestation a donc été retirée des exclusions de l'assiette réglementaire des coûts.
17. Il ressort de la motivation du TAPF que le requérant s'est notamment fondé - pour demander l'annulation de la disposition contestée - sur une proposition formulée par l'Autorité dans son avis n° 2020-A-02 du 17 juin 2020.
18. Le jugement du 29 mars 2022 mentionne ainsi en son point 6 que :

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

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

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

2. Les nouveaux tarifs des prestations « voix »

a) L'abrogation des arrêtés tarifaires

19. La méthode ayant été partiellement invalidée, le Pays a dû en tirer les conséquences. Par suite, un arrêté n° 685 CM du 12 mai 2022 a abrogé les arrêtés n° 2713 CM et n° 2807 CM du 9 décembre 2021 portant approbation des tarifs de référence d'interconnexion pour les années 2022-2023 des opérateurs de téléphonie mobile Viti (Ora Mobile) et Pacific Mobile Telecom (PMT Vodafone). L'arrêté tarifaire d'Onati a pour sa part été maintenu. L'opérateur ne recourant pas au service d'itinérance, le tarif était en effet inchangé.

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

20. L'Autorité a été saisie le 21 septembre 2022 d'une demande d'avis sur les nouveaux tarifs d'interconnexion, déterminés de manière à tirer les conséquences du jugement du tribunal administratif, en intégrant les prestations d'itinérance aux coûts.
21. Son avis⁵ a été rendu le 17 octobre 2022. Toutefois, il ne portait que sur les tarifs des prestations « voix » et non sur celles relatives aux prestations en matière de SMS. En effet, un recours était toujours pendu devant la juridiction administrative sur le tarif spécifique des SMS.
22. Dans cet avis, l'Autorité a considéré que la DGEN avait, pour la détermination de sa proposition tarifaire pour les tarifs 2022-2023, fait une appréciation des tarifs des deux opérateurs conforme aux principes d'une concurrence loyale et effective. Elle a cependant estimé que - pour l'avenir - certaines évolutions pourraient être envisagées, notamment les suivantes :
- S'écarter davantage du tarif « théorique » issu du modèle pour établir des tarifs asymétriques, mais plus bas, afin de ne pas pénaliser de manière excessive les opérateurs présentant un solde déficitaire et de favoriser des offres d'abondance
 - Opter pour un modèle permettant des coûts plus bas (du type CILT, c'est à dire sans prise en compte des coûts moyens du réseau)
 - Sortir du modèle de coût et opter pour une approche explicite de réduction progressive des tarifs, en s'inspirant des tarifs pratiqués sur des marchés équivalents (benchmarking)
23. Elle a également rappelé que le régulateur polynésien devrait s'attacher en priorité à la question de la segmentation du marché en zones denses - où pourrait éventuellement s'exercer une concurrence par les infrastructures (sous réserve de sa rationalité économique et écologique) - et moins denses (zones de carence de l'initiative privée) - où ne devrait s'exercer qu'une concurrence par les services. Une fois ces zones déterminées, elle a estimé que le régulateur devrait en tirer les conséquences et s'arroger un rôle plus actif en matière de détermination des modalités de partage des infrastructures concernées ou de détermination des tarifs d'itinérance.

3. Les tarifs des SMS et le jugement du TAPF du 22 novembre 2022

24. Dans les arrêtés du 9 décembre 2021, à la différence de ce qui avait été retenu pour déterminer les tarifs des prestations « voix », le tarif des SMS n'a pas été fixé selon une stricte orientation vers les coûts, mais en reconduisant le tarif d'interconnexion précédemment en vigueur, s'élevant à 1 F par SMS, pour les trois opérateurs.
25. Ce montant a été contesté par PMT, au motif de sa décorrélation des coûts exposés, ainsi que de l'absence d'asymétrie entre opérateurs, qui favoriserait l'opérateur historique.

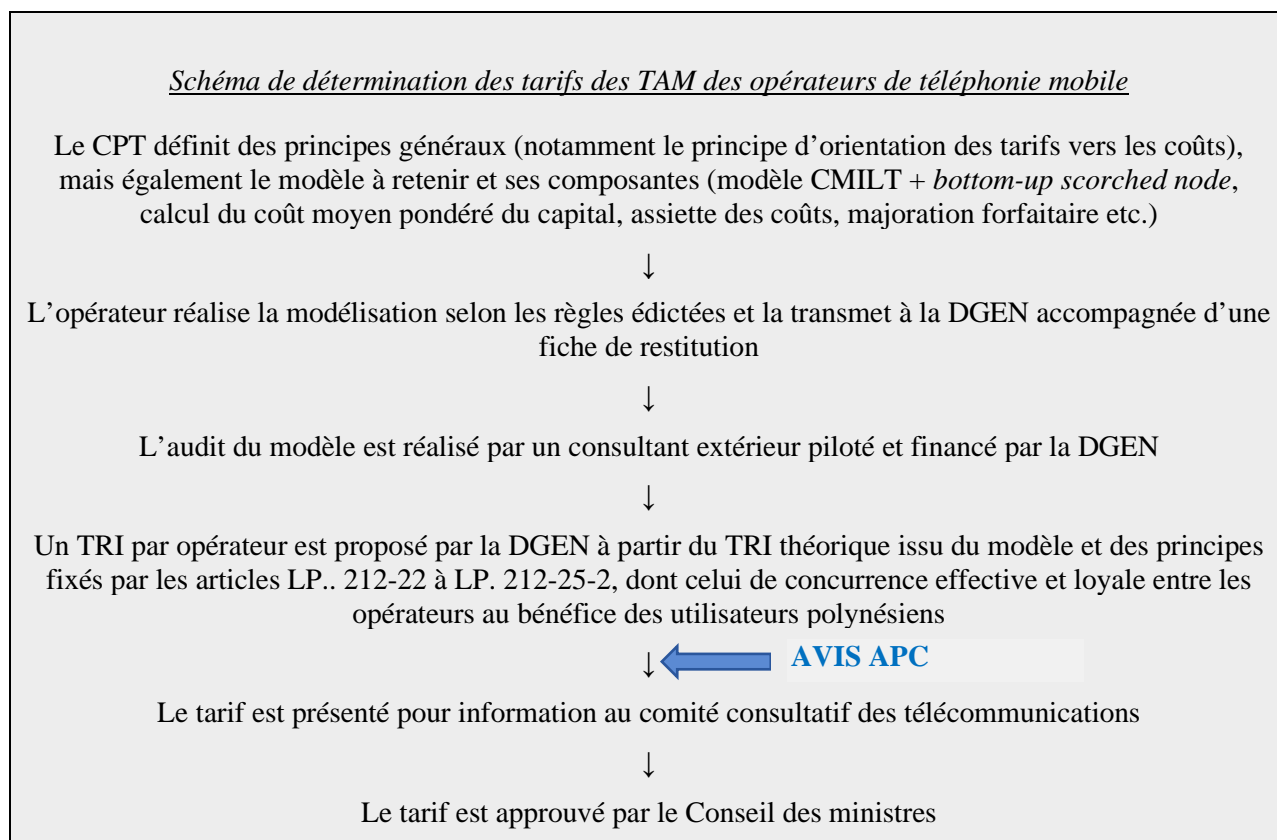
⁵ Avis n° 2022-A-03 du 17 octobre 2022 sur la fixation des tarifs de référence d'interconnexion des terminaisons d'appels mobiles des opérateurs de téléphonie mobile PMT/VODAFONE et ORA/VITI pour 2022 et 2023.

26. Validant ce raisonnement, par un jugement n° 2200067 du 22 novembre 2022, le TAPF a annulé les dispositions des trois arrêtés tarifaires fixant à un franc par SMS le tarif des TAM des trois opérateurs polynésiens.
27. Il a en effet considéré que :
- « La société requérante soutient que le tarif de référence d'interconnexion (TRI) pour la terminaison d'appel mobile (TAM) est décorrélé des coûts (...) Le TRI en litige maintient à 1 F CFP le SMS pour les années 2022 et 2023. La société requérante soutient que le coût de production d'un SMS est d'environ 0.03 F CFP alors que celui-ci est facturé entre 8 et 10 F CFP à l'utilisateur et à 1 F CFP entre opérateurs. Pour justifier le tarif retenu, la Polynésie française (...) ne produit toutefois aucun élément de nature à établir qu'aucune évolution notable n'avait été identifiée en 2021 et 2022, alors même qu'un nouvel opérateur était entré sur le marché. En outre, si la Polynésie française soutient qu'une orientation vers les coûts n'implique pas nécessairement que le TRI soit égal au coût opérateur, elle n'établit pas, en soutenant que cette tarification faisait l'objet d'un consensus entre opérateurs, ce qui est contredit par le présent recours, avoir déterminé le TRI en recherchant un juste équilibre entre, d'une part, la marge des opérateurs nécessaire à l'entretien, au renouvellement et à la rémunération du capital du coût des infrastructures et, d'autre part, le rapprochement du coût de production. Dans ces conditions, la société Pacific Mobile Télécom est fondée à soutenir que le président de la Polynésie française a méconnu les articles LP. 212-25-1 et A 212-22-12 du code des postes et des télécommunications en tant qu'il fixe le tarif de référence d'interconnexion pour la terminaison d'appel SMS à 1 F CFP le SMS pour les années 2022-2023. »⁶*
28. Le motif de l'annulation est donc différent de celui qui avait conduit à abroger la tarification des prestations voix. Il ne tient pas à l'absence de prise en compte des coûts d'itinérance dans les tarifs déterminés pour Viti et PMT, mais de l'absence d'orientation vers les coûts de ces tarifs. Pour cette raison, ce ne sont pas seulement les tarifs de ces deux opérateurs qui ont été annulés et doivent faire l'objet d'un nouvel arrêté tarifaire, mais également ceux d'Onati.
29. Par suite, le TAPF a annulé les articles 2 (fixant les tarifs des SMS) des trois arrêtés du 9 décembre 2021 (n° 2712 CM, 2713 CM et 2807 CM), conduisant le Pays à entrer dans un nouveau processus de détermination des tarifs des SMS.

⁶ Tribunal administratif de la Polynésie française, jugement n° 2200067 du 22 novembre 2022.

C. LA DEMANDE D'AVIS

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



31. À la suite du jugement et de l'abrogation des arrêtés tarifaires, la DGEN a procédé à la détermination de nouveaux tarifs selon cette procédure. En particulier, en liaison avec le cabinet mandaté par le Pays, les trois opérateurs ont procédé à une mise à jour de leur modèle entre le 14 décembre 2022 et le 15 janvier 2023.
32. Les nouveaux tarifs proposés par la saisine sont les suivants :

<i>En francs par SMS</i>	Tarif proposé et soumis à la demande d'avis	
	2022	2023
Onati	0	0
PMT	0	0
Viti	0,28	0,18

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

III. L'ANALYSE CONCURRENTIELLE

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

34. Sur un plan concurrentiel, aucun autre service n'est substituable aux prestations de terminaison d'appel sur les réseaux mobiles⁷. Chaque opérateur est ainsi en position de monopole sur le marché de la terminaison d'appel vocal et SMS à destination des numéros qu'il gère et, *a priori*, aucun contre-pouvoir d'acheteur ne vient contrebalancer ce pouvoir de marché. À différentes reprises, le Conseil puis l'Autorité de la concurrence métropolitaine (ci-après « ADLC ») ont ainsi considéré que les prestations de terminaison d'appel présentaient les caractères d'une facilité essentielle (voir par exemple l'avis n° 05-A-10 du 11 mai 2005, § 26).
35. C'est ce caractère de monopole qui justifie une régulation. L'enjeu de cette régulation est essentiellement tarifaire et ne porte pas sur les conditions d'accès. En effet, s'agissant d'une prestation réciproque entre les opérateurs, il n'y a aucun intérêt pour eux à couper totalement l'accès. En revanche, en l'absence de tarifs d'interconnexion, l'opérateur pourrait être tenté de surfacturer le service à ses concurrents, avec des effets préjudiciables sur le niveau des tarifs et une évolution des parts de marché ne résultant pas des seuls mérites des opérateurs. La régulation des tarifs vise à contraindre les opérateurs à facturer ces prestations selon leurs coûts, et à réaliser leur marge sur les seules prestations de détail, ce qui a un intérêt pour les consommateurs et la concurrence, puisqu'elle simplifie la comparaison des offres.
36. L'avis n° 2020-A-02 de l'Autorité a déjà procédé à un rappel des grands principes et objectifs sur lesquels doit reposer la régulation de ces tarifs : orientation vers les coûts ; absence de distorsions entre appels *on-net* et *off-net* (entre opérateurs) ; soutien à l'émergence de nouveaux opérateurs notamment par des tarifs asymétriques fonction des parts de marché respectives ; préservation des capacités d'investissement des opérateurs. Il a ensuite procédé à un examen des différents modèles au regard de ces objectifs et de leur implication concurrentielle, pour en déduire que le choix d'un modèle de coût « CMILT + » permettait certes de prendre en compte la situation asymétrique des opérateurs, mais qu'il conduisait à un niveau global de tarifs élevé et devrait à terme connaître des évolutions.
37. Ce sont ces mêmes objectifs qui seront examinés dans le présent avis. Si l'Autorité n'est pas en capacité ni n'a pour compétence de vérifier par elle-même le bien fondé du montant retenu pour les nouveaux tarifs, elle a apprécié le caractère concurrentiel de la méthode retenue et notamment les deux points suivants : le principe et les modalités de la détermination de tarifs conformes aux coûts exposés (B), le bien fondé du choix du gouvernement de ramener à un montant nul les tarifs de deux des trois opérateurs (C).

B. L'ORIENTATION VERS LES COÛTS PERMET UNE RÉDUCTION DES COÛTS UNITAIRES DES SMS ET UNE ASYMETRIE ENTRE LES OPERATEURS

38. Comme cela a été exposé, les tarifs d'interconnexion entre opérateurs pour la voix et les SMS ont été annulés pour des raisons différentes.
39. Les tarifs des TAM « voix » ont été annulés car, bien que le régulateur ait entendu respecter le principe d'une orientation vers les coûts, avec une asymétrie entre les opérateurs, les charges liées au coût des prestations d'itinérance avaient été omises des modèles, conduisant à une sous-

⁷ 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.

évaluation du tarif que PMT et Viti étaient en mesure de facturer aux autres opérateurs. Tirant les conséquences du jugement du tribunal administratif de mars 2022, le Pays a donc abrogé les précédents arrêtés tarifaires, demandé aux opérateurs d'intégrer à leur modèle ces charges d'itinérance, puis proposé de nouveaux tarifs. Ceux-ci ont fait l'objet d'un avis favorable de l'Autorité le 17 octobre 2022, puis ont été adoptés par arrêtés n° 2623 et 2624 du 8 décembre 2022.

40. En revanche, s'agissant des SMS, ce qui fonde d'annulation c'est l'absence d'orientation vers les coûts de ces tarifs et l'application uniforme d'un tarif fixé à un franc par SMS.
41. Ce montant est apparu doublement problématique car :
 - (i) il est significativement supérieur aux coûts exposés pour acheminer un SMS en provenance d'un opérateur tiers, et ce pour chacun des trois opérateurs ;
 - (ii) il est identique pour les trois opérateurs, alors que leurs coûts sont distincts, ce qui ne permet pas aux tarifs réglementés de jouer leur rôle de rééquilibrage entre opérateurs naissants et matures.
42. Sur le premier point (i), dans sa saisine, le gouvernement fait d'ailleurs le constat d'un fonctionnement instable du marché avec des tarifs à un franc par SMS, qui conduit même à des flux financiers entre opérateurs plus importants que les revenus associés aux SMS dans leurs offres de téléphonie.
43. Sur le second point (ii), il est important de noter que le réseau de l'opérateur historique est *a priori* davantage amorti et que ce dernier bénéficie d'économies d'échelles significatives, compte tenu du poids élevé des coûts fixes dans les industries de réseau. Il en résulte un coût unitaire des appels plus bas que pour les nouveaux entrants. L'idée des tarifs asymétriques est que les économies d'échelle dont bénéficie l'opérateur majoritaire soient retranscrites dans les tarifs des TAM, au profit des derniers entrants, dont le tarif et par conséquent les recettes unitaires seront plus élevés, conduisant à un solde positif. Ces revenus leur permettent de couvrir leurs coûts et de déployer les investissements nécessaires à une implantation durable dans une industrie de réseau.
44. Le choix initial du gouvernement était donc particulièrement avantageux pour l'opérateur historique, disposant des coûts les plus bas par unité de consommation grâce à ses économies d'échelles (Onati) et particulièrement pénalisant pour le dernier entrant (dont les coûts réels par SMS sont les plus élevés) et pour l'opérateur intermédiaire (aux coûts unitaires moins élevés mais sur des volumes très importants).
45. Cela est d'autant plus le cas que l'on constate qu'en matière de SMS, comme cela avait déjà été relevé pour la voix, les abonnés du principal opérateur reçoivent plus de SMS entrants depuis les petits opérateurs – entre 52 et 65 % selon les opérateurs et les années – qu'ils n'émettent de SMS sortants vers les plus petits opérateurs⁸. Avec des tarifs identiques, les flux financiers d'interconnexion seraient donc très favorables à l'opérateur historique, Onati. A l'inverse, pour les autres opérateurs, le solde serait négatif et pèserait par ailleurs proportionnellement plus lourdement dans leurs charges d'exploitation compte tenu de leurs parts de marché plus réduites.
46. Pour ces différentes raisons, à la suite de la décision du TAPF, la DGEN a déterminé des coûts selon la même méthodologie que celle utilisée pour déterminer les tarifs « voix » et décrite plus haut (voir les § 30 et s.)

⁸ Sur la base des données DGEN. A offres identiques, ce solde devrait pourtant être proche de l'équilibre, un client recevant en moyenne autant d'appels qu'ils en passe. Ce déséquilibre, constaté pour tous les opérateurs, tient peut-être à l'architecture des offres (avec de plus petits forfaits ou davantage de forfaits prépayés chez l'opérateur historique, qui pousserait ses clients à privilégier la réception à l'émission d'appels). Voir notamment avis n° 2022-A-03, § 82.

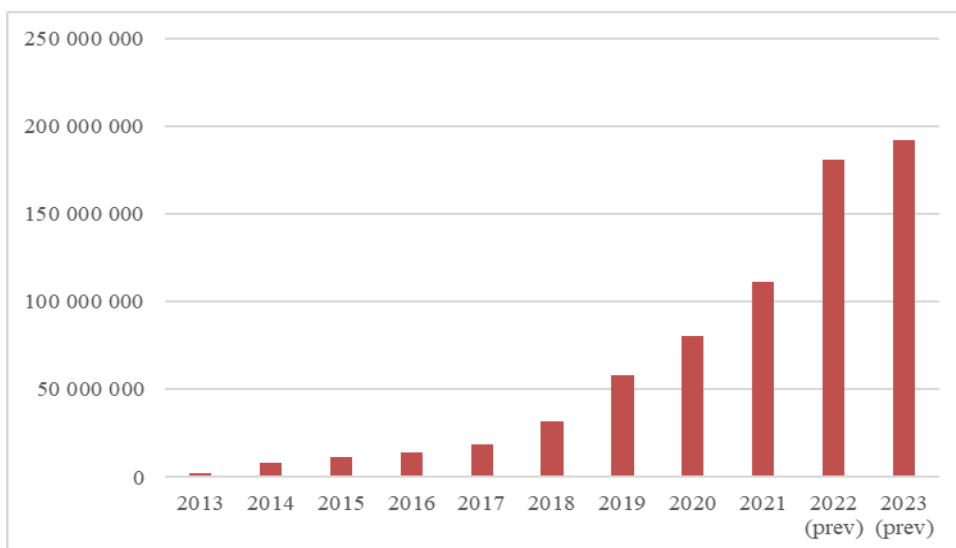
47. Elle a abouti aux coûts suivants, différents selon les opérateurs, mais tous très inférieurs à un franc :

<i>En francs par SMS</i>	Tarifs calculés par le modèle (coûts exposés)	
	2022	2023
Onati	0,0005	0,0003
PMT	0,0270	0,0271
Viti	0,2822	0,1803

48. Les explications de cette baisse considérables des coûts sont multiples :

- Une augmentation très importante du nombre de SMS échangés entre les opérateurs, qui sont d’usage illimité dans la plupart des forfaits, ce qui en réduit le coût unitaire (près de 200 millions par an, contre 100 millions en 2021) ;
- Une évolution à la hausse de la part des données mobiles dans les flux de données, qui réduit la part relative utilisée par la voix et les SMS et les coûts fixes associés ;
- La baisse de certains tarifs de desserte.

Nombre total de SMS échangés entre opérateurs



49. Il apparaît à l’Autorité que les coûts ainsi déterminés sont de nature à répondre aux objections du tribunal administratif et à permettre le rétablissement d’une concurrence libre et non faussée entre opérateurs. En effet, ils permettent de ramener les tarifs à un niveau conforme aux coûts exposés par les opérateurs et tenant compte de leurs situations différentes sur le marché.

50. S’agissant de la méthode retenue, l’Autorité renvoie aux développements de son avis n° 2022-A-03 du 17 octobre 2022, notamment sur les débats relatifs à la date de prise en compte des charges d’itinérance, qui a été effectuée selon les mêmes principes que pour déterminer les tarifs des prestations « voix », pour lesquels elle avait donné un avis favorable.

51. Toutefois, il ressort de la demande d’avis qu’après avoir déterminé ces tarifs, le Pays a ensuite souhaité s’en écarter et s’écarter de la pure orientation vers les coûts dits « théoriques » pour deux des trois opérateurs concernés (Onati et PMT). Si le TAPF a dans son jugement n° 2200067 du 22 novembre 2022 reconnu que des motifs de régulation pouvaient dans certains cas conduire à

s'éloigner d'une stricte orientation vers les coûts, pour répondre à l'objectif de « concurrence effective et loyale entre les opérateurs » (article LP 212-25-1 du CPT), il convient d'examiner si c'est le cas des tarifs proposés à l'examen de l'Autorité.

C. LE PROJET PROPOSE D'AMENDER L'ORIENTATION VERS LES COÛTS POUR DEUX DES TROIS OPERATEURS

52. Le projet soumis à l'Autorité prévoit, pour deux des trois opérateurs (Onati et PMT), de s'éloigner de la pure orientation vers les coûts en fixant des tarifs nuls. Il apparaît toutefois à l'Autorité que cette proposition se fait au détriment de l'un des opérateurs (PMT).

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

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

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

- l'élaboration du modèle est lourde, complexe et coûteuse du fait du recours à des consultants extérieurs ;
- le modèle retenu, dit CMILT +, retient une assiette de coûts très large, proche d'un modèle à coût complet, et conduit à des tarifs des TAM très élevés, qui ne sont admissibles qu'à condition de permettre une asymétrie tarifaire entre les opérateurs ;
- des alternatives (modèle CILT sans prise en compte des coûts moyens des investissements ; benchmark) permettraient à moindre coût de réduire les tarifs

55. Par suite, l'Autorité avait recommandé au gouvernement d'effectuer un bilan et d'engager une réflexion sur une évolution du modèle, afin d'initier une trajectoire à la baisse des tarifs. Cette question de l'évolution future du modèle se pose avec d'autant plus d'acuité que l'asymétrie a vocation à n'être que temporaire et à disparaître progressivement au fur et à mesure que les nouveaux entrants s'implantent et commencent à amortir leurs investissements initiaux.

56. En effet, quand le marché se développe, les tarifs ont d'abord vocation à baisser du fait du modèle, au fur et à mesure du développement de l'activité (économies d'échelles) et de l'amortissement des biens des nouveaux entrants. Mais cette diminution peut également être favorisée par le régulateur, afin de promouvoir le développement des offres d'abondance, qui sont favorisées par des tarifs bas. Sur un marché mature avec des parts de marché relativement homogènes, on peut même envisager de fixer un tarif des terminaisons d'appel mobile nul⁹, le coût d'acheminement des appels entrants d'un opérateur étant compensé par la circonstance que le coût de ses appels sortants vers les autres opérateurs n'est pour sa part pas facturé.

⁹ Cette modalité de facturation appelée « bill and keep » est par exemple en vigueur aux États-Unis. Elle permet de limiter la concurrence à l'offre de détail et incite à l'efficacité productive.

57. Une telle hypothèse est prévue par le CPT¹⁰, qui permet au régulateur de s'abstraire des tarifs dits « théoriques », c'est à dire fixés par le modèle selon les coûts exposés, pour tenir compte de la maturité du marché et des conditions de la concurrence¹¹.
58. Cette réduction progressive des tarifs doit permettre une réduction des charges des opérateurs et des tarifs. Elle doit néanmoins s'articuler avec d'autres objectifs, tels que la juste rémunération des opérateurs et l'encouragement à l'investissement en matière de modernisation (4G par exemple) et de couverture (archipels éloignés).
59. Dans son avis 2020-A-02, l'Autorité avait ainsi proposé – après la phase d'asymétrie temporaire des tarifs entre opérateurs - de déterminer une réduction progressive des tarifs (*glide path*) rendue publique afin d'offrir plus de visibilité aux opérateurs. Elle considérait qu'à terme, la révision bisannuelle du modèle technico-économique pourrait être remplacée par une cristallisation des tarifs à un niveau faible voire nul
60. Le processus proposé était donc progressif :
- dans un premier temps, choix d'un modèle permettant de déterminer des coûts moins élevés (de type CILT), mais toujours asymétriques ;
 - dans un second temps, sur un marché mature, mise en place d'un tarif symétrique mais très bas.

2. Le projet tarifaire proposé

61. Le projet propose de conserver pour Viti le tarif issu du modèle, mais de ramener à 0 le tarif appliqué à Onati et PMT.
62. Les tarifs soumis au Conseil des ministres seraient ainsi les suivants (dernière colonne) :

En francs par SMS	2020	2021	Tarifs abrogés		Tarifs calculés par le modèle (coûts exposés)		Tarif proposé et soumis à la demande d'avis	
			2022	2023	2022	2023	2022	2023
Onati	1,00	1,00	1,00	1,00	0,0005	0,0003	0	0
PMT	1,00	1,00	1,00	1,00	0,0270	0,0271	0	0
Viti	1,00	1,00	1,00	1,00	0,2822	0,1803	0,28	0,18

63. Cette proposition repose sur plusieurs justifications :
- l'accroissement du nombre de SMS, qui conduit les tarifs unitaires à des montants proches de 0 ;

¹⁰ CPT, article LP. 212-25-1 : « Les tarifs d'interconnexion respectent le principe de l'orientation des tarifs vers les coûts. / Un arrêté pris en conseil des ministres fixe les modalités d'application du présent article. / Le conseil des ministres précise en outre la méthodologie du modèle technico-économique permettant de déterminer les tarifs. / Cette méthodologie peut évoluer selon le degré de maturité du marché polynésien des télécommunications dans l'optique d'une concurrence effective et loyale. »

¹¹ Pour mémoire, le Conseil d'État a par exemple déjà reconnu la capacité pour un régulateur d'imposer des tarifs asymétriques entre les différents opérateurs, notamment sur le fondement de la concurrence effective et loyale, principe qui figure précisément dans le texte polynésien (CE, décisions n° 324642 et 324687 du 24 juillet 2009).

- une symétrie de plus en plus grande des flux entre Onati et PMT ;
- la dérégulation des tarifs des SMS en France métropolitaine depuis 2015¹², ce tarif nul pouvant ainsi être lu comme une première étape vers un régime de liberté tarifaire.

64. En revanche, le Pays a considéré comme spécifique la situation du dernier opérateur entré sur le marché, Viti, qui est beaucoup moins développé que ses concurrents (moins de 1 % du marché) et est exposé à des coûts unitaires encore importants. Il a donc souhaité maintenir, pour ce seul acteur, une asymétrie tarifaire, en retenant les tarifs issus du modèle de coût.

3. Des conséquences financières très différentes selon les acteurs

65. L'Autorité ne peut que saluer le choix pragmatique de tendre vers des tarifs plus bas des TAM, dont on a vu qu'ils étaient de nature à accroître les usages pour les consommateurs. Il lui apparaît néanmoins que, dans le détail, la proposition qui lui est soumise n'est pas adaptée à ce stade à la situation concurrentielle sur le marché polynésien et devrait être amendée.

66. En effet, les conséquences du choix effectué de ramener à zéro les tarifs de deux des trois opérateurs sont très différents selon les opérateurs concernés, et avantagent en réalité indûment l'opérateur historique.

67. Avec de tels tarifs :

- les flux tarifaires entre PMT et Onati pour les terminaisons d'appels SMS seraient nuls (donc équilibrés) ;
- PMT et Onati s'acquitteraient du tarif issu du modèle de coût pour leurs SMS sortants vers Viti, sans lui facturer le service équivalent pour les SMS entrants depuis Viti ;
- symétriquement, Viti ne s'acquitterait pas de dépenses d'interconnexion pour ses appels sortants mais serait rémunérée sur la base de ses coûts pour les SMS entrants depuis les deux autres opérateurs.

68. À première vue, si les opérateurs dominants étaient dans des situations équivalentes, un tel choix serait judicieux. Il pourrait apparaître comme une première étape vers un alignement progressif de tous les tarifs vers un coût nul.

69. Il s'avère cependant que les conséquences sont très différentes pour Onati et pour PMT.

¹² ARCEP, Communiqué de presse « Terminaison d'appel SMS », 29 janvier 2015.

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

VERSION LITTÉRAIRE – NON CONFIDENTIELLE

	Tarif initial (1 F)	Facturation selon les coûts « théoriques »	Tarif à 0 pour Onati et PMT et selon les coûts pour Viti
Onati	<u>Solde excédentaire</u> <i>Tarifs symétriques pour des coûts inférieurs et des flux positifs</i>	<u>Solde déficitaire</u> <i>Tarifs très inférieurs à ses concurrents</i>	<u>Solde proche de l'équilibre</u> <i>Ne s'acquitte que des SMS sortants vers Viti</i>
PMT	<u>Solde très déficitaire</u> <i>Tarifs symétriques pour des coûts supérieurs et des flux négatifs</i>	<u>Solde excédentaire</u> <i>Tarifs supérieurs à Onati</i>	<u>Solde proche de l'équilibre</u> <i>Ne s'acquitte que des SMS sortants vers Viti</i>
Viti	<u>Solde très déficitaire</u> <i>Tarifs symétriques pour des coûts supérieurs et des flux négatifs</i>	<u>Solde excédentaire</u> <i>Tarifs très supérieurs mais flux modérés</i>	<u>Solde excédentaire</u> <i>Volumes faibles mais recettes uniquement</i>

VERSION CHIFFRÉE – CONFIDENTIELLE (SECRET DES AFFAIRES)

en MF		Solde 2022	Solde 2023	Solde total
ONATI	Tarif 1 F	-0,4	8,0	7,6
	Tarif coût réel	-2,5	-2,6	-5,1
	Tarif Gvt	-0,2	-0,2	-0,4
PMT	Tarif 1 F	1,1	-7,6	-6,6
	Tarif coût réel	2,2	2,1	4,3
	Tarif Gvt	-0,2	-0,3	-0,5
VITI	Tarif 1 F	-0,7	-0,4	-1,1
	Tarif coût réel	0,4	0,4	0,8
	Tarif Gvt	0,4	0,5	0,9

71. On le voit, le projet conduit à des flux proches de l'équilibre pour PMT et Onati, mais excédentaires pour Viti.
72. Toutefois, l'objectif de la régulation des TAM ne doit pas être d'obtenir des soldes équilibrés entre les opérateurs. Si c'était le cas en effet, un tarif nul aurait pu être mis en place dès la première année. Mais l'opérateur ayant des coûts significativement plus élevés que ses concurrents (nouvel entrant) se trouverait exposé à des charges significatives qu'il ne serait pas en mesure de facturer aux autres opérateurs, réduisant sa capacité à se développer. Une telle solution ne vaut donc que dans le cas d'un marché relativement équilibré.
73. Or, le marché polynésien est encore déséquilibré, même entre les deux principaux opérateurs. Il apparaît ainsi qu'en réalité, PMT et Onati ne sont pas dans des situations comparables. En particulier, même si le coût de revient de l'acheminement des SMS est très bas pour les deux opérateurs (0,027 F par SMS pour Onati, et entre 0,0003 et 0,0005 F pour Onati), il demeure néanmoins extrêmement différent. Ainsi, le coût de revient pour PMT est entre 54 fois (en 2022) et 90 fois (en 2023) plus élevé que celui de Onati.

74. Dans la mesure où environ 200 millions de SMS sont échangés chaque année entre les opérateurs, principalement PMT et Onati, si l'on fait l'hypothèse que les SMS entrants sont répartis en deux parts égales, fixer un tarif à zéro plutôt que retenir un tarif orienté vers les coûts ne priverait Onati d'aucune recette significative (50 000 F en 2022 et 30 000 F en 2023), mais priverait PMT de recettes non négligeables (2,7 millions de F en 2022 et 2,71 millions de F en 2023).
75. Les effets de cette proposition sont donc déséquilibrés entre les opérateurs, au détriment de PMT et au bénéfice d'Onati.
76. En outre, les justifications annoncées par le Pays ne paraissent pas de nature à s'abstraire de l'orientation vers les coûts. En particulier, les parts de marché de Onati restent bien supérieures à celles de PMT (Onati dispose de parts de marché comprises entre 55 et 60 %, PMT de parts de marché comprises entre 40 et 45 %)¹³ et les coûts sont certes faibles mais demeurent très éloignés entre les deux opérateurs.
77. Ainsi, d'après l'Autorité, le tarif d'Onati pourrait éventuellement être ramené à zéro dans la mesure où il est devenu quasiment nul et que les flux financiers entraînés par la mise en œuvre du modèle et le recouvrement des TAM sont très certainement bien supérieurs à ce que lui rapporteraient la facturation des flux entrants (ses recettes totales liées à cette prestation n'étant estimées qu'à 50 000 F en 2022 et 30 000 F en 2023).
78. Pour PMT en revanche, il apparaît prématuré d'opter pour une facturation nulle, même si l'enjeu financier reste modeste, avec des pertes estimées autour de 5 millions de F sur les deux années (au bénéfice d'Onati). On notera au surplus qu'une telle asymétrie pourrait fragiliser juridiquement le choix effectué par la Polynésie française en cas de contentieux.
79. En revanche, la question du choix d'un modèle de coût plus adapté, notamment fondé sur des coûts variables uniquement (CILT), reste entière et permettrait à la fois une réduction des flux financiers et le maintien d'une asymétrie temporaire.

4. L'évolution envisagée vers une dérégulation des tarifs des SMS apparaît prématurée

80. La fixation de tarifs réglementés pour l'accès à certaines prestations téléphoniques relève de la régulation économique. Celle-ci se justifie face à certaines défaillances de marché, et notamment dans le cas de prestations exercées en monopole, ce qui est le cas des terminaisons d'appels mobiles. Toutefois, elle doit être flexible. Il importe d'utiliser de préférence les instruments les moins intrusifs, pour limiter les distorsions de marché et seulement en dernier recours des mesures telles que la fixation de tarifs, lorsque les autres instruments ne sont pas de nature à garantir une concurrence effective. Il s'agit également de privilégier l'outil le plus léger et le plus flexible à disposition (principe d'efficacité ou d'économie de la ressource).
81. La demande d'avis soumise à l'Autorité présente ainsi explicitement la fixation de tarifs à zéro pour deux de trois opérateurs comme une première étape vers une dérégulation des tarifs des SMS, au profit d'une simple surveillance par le Pays. Elle fait pour cela valoir que c'est la pratique en France depuis 2015 et que les flux sont symétriques entre les deux principaux opérateurs.
82. Il apparaît cependant que la situation du marché polynésien ne permet pas à ce stade une telle dérégulation.
83. Certes, il peut sans doute paraître souhaitable, au moins à moyen terme, que les tarifs convergent vers des flux financiers nuls entre opérateurs. Il s'agit d'un choix de régulation judicieux à mesure que les coûts des différents opérateurs se rapprochent.
84. Mais des tarifs dérégulés, envisagés dans la saisine comme devant constituer la prochaine étape, ne signifient pas des tarifs nuls. Ils signifient des tarifs librement négociés entre les opérateurs. Les implications en sont donc très différentes. Une telle négociation, pour être équitable, implique des flux ou des rapports de force relativement équilibrés entre les différents opérateurs. Dans le cas

¹³ Décision n° 2023-PAC-01, § 70.

contraire, s'agissant de prestations en monopole, le risque est que l'opérateur disposant du pouvoir de marché le plus significatif en profite pour mettre en œuvre des tarifs supérieurs à ses coûts, conduisant à accroître de manière importante les charges de ses concurrents, sans que ceux-ci ne soient en capacité de riposter efficacement du fait de leur position minoritaire, renforçant la position du leader, ou si l'un d'entre eux réplique aux tarifs excessifs par ses propres tarifs excessifs, entraînant une spirale inflationniste.

85. Les conséquences en seraient un renchérissement des prestations au détriment des Polynésiens, la mise en place de forfaits moins généreux ou privilégiant les appels dits *on net* (au sein du réseau d'un opérateur) plutôt que off-net (entre opérateurs), un renforcement de la position de l'opérateur déjà dominant, renforçant les effets clubs au profit des opérateurs les plus puissants et limitant la mobilité entre opérateurs. En d'autres termes, c'est le cercle vertueux vers davantage de concurrence, des tarifs plus bas et des forfaits plus généreux pour les consommateurs, qui est en œuvre depuis 2013 et s'est accéléré avec l'arrivée de Viti sur le marché en 2020, qui pourrait être remis en cause.
86. Un tel risque n'est pas que théorique. Il existe en effet déjà une prestation dérégulée et fondée sur une négociation commerciale entre les opérateurs en matière de téléphonie mobile. Il s'agit de la prestation d'itinérance. Or, celle-ci a donné et continue à donner lieu à un abondant contentieux.
87. En particulier, deux décisions ont été rendues récemment par l'Autorité dénonçant les pratiques mises en œuvre par Onati en matière d'itinérance. Dans les deux cas et pour les deux opérateurs (PMT dans la décision n° 2021-PAC-01 du 8 décembre 2021¹⁴ et Viti dans la décision¹⁵ n° 2023-PAC-01 du 31 mars 2023), l'Autorité a considéré qu'Onati était susceptible d'avoir mis en œuvre des pratiques anti-concurrentielles du fait de sa position dominante. Dans le second cas, elle a également considéré que l'atteinte était suffisamment grave et immédiate pour justifier le prononcé de mesures conservatoires à l'égard d'Onati, afin de mettre en œuvre dans les meilleurs délais des tarifs plus conformes à l'équité concurrentielle.
88. En théorie pourtant, si l'itinérance est dans un premier temps librement négociée entre les opérateurs, en cas de désaccord entre eux, les textes prévoient une médiation et en dernière extrémité une détermination du tarif par le Conseil des ministres¹⁶. Pourtant, dans les faits, ce pouvoir n'est pas exercé par le régulateur, notamment faute de moyens dans les services de la DGEN, ce qui explique que les opérateurs sont conduits à se tourner vers l'Autorité pour résoudre ces litiges. L'Autorité a d'ailleurs à plusieurs reprises et en dernier lieu dans son avis n° 2022-A-03 du 17 octobre 2022 relayé le souhait de la DGEN de se voir dotée d'un dispositif de transfert et de traitement des informations sur le marché afin d'exercer au mieux sa mission de suivi et de surveillance du marché et de ses opérateurs.
89. À la différence des marchés européens, les rapports de force sur le marché polynésien sont ainsi encore trop déséquilibrés entre les acteurs au bénéfice d'Onati, qui a toujours davantage de clients, un monopole sur les liaisons internationales et les réseaux de desserte des îles, ainsi qu'une couverture plus large du territoire du fait de son implantation historique. La concurrence n'apparaît

¹⁴ Décision n° 2021-PAC-01 du 8 décembre 2021 relative à une demande de mesures conservatoires présentées par la société Pacific Mobile Telecom dans le secteur des télécommunications, en matière de prestation d'itinérance pour l'accès aux données mobiles.

¹⁵ Décision n° 2023-PAC-01 du 31 mars 2023 relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la société VITI pour des pratiques mises en œuvre dans le secteur des télécommunications, en matière de prestations d'itinérance dans les archipels éloignés.

¹⁶ L'article D. 212-26 du CPT dispose que « (...) Dans les cas suivants, il peut être imposé à l'opérateur de service de télécommunication mobile de faire droit à une demande raisonnable de prestation d'itinérance faite par un autre opérateur de service de télécommunication mobile : / a) Lorsque la prestation d'itinérance s'effectue entre deux opérateurs de service de télécommunication mobile autorisés en Polynésie française, il peut leur être imposé, dans un but d'intérêt général, de conclure une convention en la matière ;/ b) Un opérateur de service mobile de télécommunication qui souhaite offrir à ses abonnés une prestation d'itinérance en Polynésie française a droit à la conclusion d'une telle convention / **En cas d'accord des parties, intervenu dans un délai de deux mois à compter de la date de la demande, la convention d'itinérance conclue entre les opérateurs est communiquée à l'administration. En cas de désaccord, cette dernière requiert des parties leurs positions dans l'objectif d'obtenir les termes d'un accord amiable ; à défaut, le Conseil des ministres fixe les termes de l'itinérance.** ».

donc pas encore en mesure de se fonder sur les seuls mérites sans une intervention active du régulateur.

90. Cette question renvoie également à la question de l'exercice de la régulation.
91. Aujourd'hui, la régulation de droit commun est attribuée au Conseil des ministres, après une instruction technique par la DGEN. Le Conseil des ministres assure donc à la fois un rôle en matière de réglementation (projets de loi de Pays et arrêtés), un rôle de régulateur sectoriel, tout en étant partie prenante au sein de l'OPT, dont Onati est une filiale (les membres du gouvernement sont majoritaires au sein de son conseil d'administration). La DGEN pour sa part souffre d'un manque de moyens et la plupart de ses décisions, notamment en matière tarifaire, font l'objet de recours contentieux, comme cela est rappelé aux § 12 à 29 de l'avis.
92. Ce cumul actuel des fonctions de réglementation et de régulation impacte négativement le fonctionnement concurrentiel et les incitations à investir dans le secteur des télécommunications de la Polynésie française, et est de nature à porter atteinte à l'intégrité du fonctionnement des pouvoirs publics dans le secteur. L'Autorité de concurrence est cantonnée pour sa part à des avis purement consultatifs, ou à la procédure contentieuse (ententes et abus de position dominante). Celle-ci peut certes conduire à sanctionner les entreprises à l'origine de pratiques anti-concurrentielles, mais il s'agit d'une procédure *ex post*, qui peut donc intervenir trop tard pour rétablir la concurrence selon les mérites dans un marché en cours de structuration, et ne peut se substituer dans le domaine des économies de réseau en voie d'ouverture, à une régulation indépendante *ex ante*, qui permettrait de lever ces différents écueils.
93. Confier la mission de régulation du secteur des télécommunications de la Polynésie française à une entité indépendante est une solution suffisante à résoudre ces problèmes. Dans son fonctionnement, cette entité devra être indépendante et disposer de pouvoir de coercition, de ressources humaines et techniques à la mesure de la complexité de la tâche, et être soumise au contrôle du juge.

Recommandations :

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

1. A court terme, s'agissant des tarifs SMS pour 2022-2023 :
 - Fixer le tarif du SMS en conservant les coûts « théoriques » issus du modèle pour tous les opérateurs
2. A moyen terme, s'agissant de la réglementation des tarifs en général :
 - Opter pour un modèle de coût permettant d'obtenir des tarifs plus bas (du type CILT, c'est à dire sans prise en compte des coûts moyens du réseau)
 - Mettre en place un dispositif de transmission d'informations régulières et précises de la part des opérateurs sur les flux, les usages et leur position sur le marché et assurer la mise en œuvre effective d'un observatoire pour assurer leur traitement
3. Mettre en place une régulation indépendante des télécommunications.

Délibéré sur le rapport oral de M. Antoine Callot, rapporteur général adjoint, par Mme Johanne Peyre, présidente, Mme, M. Youssef Guenzoui et Mme Jacqueline Riffault-Silk, membres.

La présidente

Johanne Peyre