

Rapport de l'ARCEP au Parlement et au  
Gouvernement relatif au secteur des  
communications électroniques outre-mer

La synthèse



# Rapport de l'ARCEP au Parlement et au Gouvernement relatif au secteur des communications électroniques outre-mer

## Synthèse

Le développement d'une économie numérique et le désenclavement numérique des territoires représentent des enjeux encore plus forts outre-mer qu'en métropole. Dans des territoires éloignés, aux géographies complexes, les technologies de l'information et de la communication jouent un rôle crucial car elles permettent, dans une certaine mesure, de dépasser les contraintes induites par l'éloignement géographique. Elles peuvent donc constituer une opportunité, pour ces territoires, d'y développer une économie locale forte, insérée dans l'économie mondiale, en permettant à leurs habitants de bénéficier d'outils de communication essentiels. Encore faut-il que ces outils soient accessibles dans de bonnes conditions.

À cet égard, il faut distinguer, d'une part, les marchés du téléphone fixe et mobile, où les offres de services font globalement jeu égal avec celles de la métropole, et, d'autre part, le marché du haut débit fixe, où les spécificités de ces territoires (spécificités géographiques en raison de l'insularité et de l'éloignement de la métropole, spécificités climatiques, mais aussi spécificités économiques et sociales) se traduisent par un moindre développement. On abordera, à titre principal, dans le présent rapport, la situation des seuls départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) et de la collectivité territoriale de Mayotte.

### Les marchés de la téléphonie fixe outre-mer

En ce qui concerne les services de téléphonie fixe, qui représentent outre-mer 610 000 lignes pour un chiffre d'affaires annuel auprès du client final estimé à environ 290 millions d'euros en 2008<sup>1</sup>, le service universel téléphonique garantit effectivement un accès à tous au téléphone fixe, à un prix abordable et péréqué, outre-mer comme en métropole. L'encadrement pluriannuel des tarifs de détail de l'offre de service universel mis en œuvre par l'ARCEP tient compte des spécificités de l'outre-mer et a de fait bénéficié aux habitants des départements et collectivités d'outre-mer. Cette logique sera poursuivie dans le cadre du nouvel encadrement pluriannuel, pour la période 2010-2012.

### Les marchés de la téléphonie mobile outre-mer

Les marchés de la téléphonie mobile outre-mer, qui représentent 2,3 millions de lignes pour un chiffre d'affaires estimé à environ 900 millions d'euros en 2008, sont très dynamiques et particulièrement concurrentiels. Ils connaissent des taux de pénétration supérieurs à celui de la métropole et des tarifs très attractifs, globalement inférieurs à ceux pratiqués en métropole.

En outre, certaines évolutions récentes ou en cours renforcent cette tendance. Sur les marchés de détail, la tarification des appels à la seconde dès la première seconde, qui s'impose désormais outre-mer comme en métropole, devrait contribuer à une meilleure transparence

---

<sup>1</sup> Téléphonie fixe « classique » et voix sur IP.

tarifaire. Sur les marchés de l'interconnexion, l'Autorité régule notamment le marché de la terminaison d'appel vocale pour l'ensemble des opérateurs mobiles. Les baisses à venir des prix de ces prestations devraient contribuer au développement des offres illimitées, réduire les coûts des appels d'un réseau fixe vers un réseau mobile, et limiter les offres favorisant les seules communications entre clients d'un même réseau, ce qui devrait simplifier le choix d'opérateur lors de la souscription d'un nouveau contrat pour les clients. L'extension de la régulation à la terminaison d'appel SMS, proposée par l'ARCEP, devrait avoir le même effet sur le développement d'offres illimitées SMS.

Les opérateurs présents outre-mer sont juridiquement des entreprises distinctes des opérateurs métropolitains, même si certains sont des filiales de groupes exploitant par ailleurs des réseaux mobiles en métropole. L'existence d'opérateurs spécifiquement ultramarins tient au fait que les autorisations d'utilisation de fréquences hertziennes permettant l'exploitation de réseaux mobiles sont attribuées en fonction de chaque territoire de l'outre-mer. Cette situation favorise le développement d'un jeu concurrentiel propre à chacun de ces territoires avec l'entrée de nouveaux acteurs qui dynamisent les marchés mobiles ultramarins. Le contraste avec la métropole, où la rareté des ressources en fréquences conditionne fortement le jeu concurrentiel, est notable. Ceci permet aux habitants de l'outre-mer de disposer de tarifs attractifs malgré les contraintes géographiques et favorise plus largement une meilleure prise en compte des attentes des consommateurs et une adaptation aux spécificités locales de chaque marché.

La géographie induit néanmoins la nécessité de recourir aux prestations d'itinérance entre les opérateurs présents outre-mer et ceux présents en métropole pour permettre à leurs abonnés de bénéficier d'une continuité de service lors de leurs déplacements. Les tarifs de cette prestation d'itinérance – souvent incompris, toujours perçus comme trop chers pour tous les clients qu'ils soient ultramarins, métropolitains ou étrangers – sont encadrés par un règlement européen récemment amendé, ce qui a conduit à une baisse significative des tarifs des appels vocaux comme des SMS. Les prestations d'itinérance induisent un surcoût spécifique qu'il n'est pas possible de faire disparaître ; aussi la mise en place d'une péréquation, parfois demandée, se traduirait par des prix des appels locaux plus élevés, ce qui bénéficierait à quelques utilisateurs plutôt aisés au détriment de l'ensemble de la population ultramarine.

Les marchés des offres multiservices à haut débit outre-mer

L'enjeu principal d'aménagement et de désenclavement numérique outre-mer, c'est le développement des offres d'accès à haut débit. Les services d'accès à internet bas débit et haut débit représentent 590 000 lignes pour un chiffre d'affaires estimé à 130 millions d'euros environ en 2008. Or, outre-mer, ces marchés se caractérisent aujourd'hui par des offres significativement plus chères qu'en métropole, pour un niveau de service moindre. Même si la tendance a été à une amélioration de ces offres, sous l'effet de la concurrence, au cours de ces dernières années, cette situation est vécue comme discriminatoire par la population et ses représentants en raison d'écart persistants avec la métropole. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce décalage :

- la taille des marchés et des acteurs plus faible outre-mer, alors que dans une économie de coûts fixes comme celle des communications électroniques, les économies d'échelle sont déterminantes ;

- un niveau moins élevé de performance du réseau et de qualité de service des offres de gros du haut débit, notamment du dégroupage, couplé à une utilisation de ces offres de gros par les opérateurs alternatifs qui devrait sans doute continuer à être optimisée ;
- les surcoûts induits par la nécessité d'avoir recours à des câbles sous-marins, coûteux et complexes à déployer, pour acheminer des flux de données en croissance constante entre ces territoires et le reste du monde.

Pour remédier à cette situation dans le haut débit, il est d'abord souhaitable de mettre l'accent sur l'amélioration des mécanismes de marché, principalement dans le fonctionnement des marchés de gros. Une telle amélioration pourrait passer, par exemple, par une meilleure transparence des marchés de l'accès grâce à la publication d'indicateurs locaux de qualité de service des offres de gros (dégroupage et bitstream). Il semble également qu'il existe des marges de manœuvre pour les opérateurs alternatifs pour continuer à améliorer leur utilisation de ces offres de gros, en ayant recours plus systématiquement au dégroupage : le cercle vertueux observé en métropole permettant aux opérateurs alternatifs d'améliorer leur structure de coût et d'accroître leur autonomie, par rapport à l'opérateur historique, ne semble pas avoir été pleinement engagé.

Il faut également rappeler le rôle que jouent les interventions des collectivités territoriales dans le développement du haut débit, en particulier via le déploiement de réseaux de collecte mis à disposition des opérateurs. Elles présentent cependant un niveau de difficulté particulier : ces interventions se faisant à l'échelle de l'ensemble de chacun des marchés locaux, elles sont particulièrement structurantes pour chacun de ces marchés, aussi les attentes des opérateurs à leur égard sont plus fortes. Elles se doivent donc d'être encore plus irréprochables quant aux respects des principes de transparence et de non discrimination nécessaires pour assurer une intervention publique efficace et neutre. Les initiatives des collectivités déléguées visant à mieux associer les opérateurs clients des délégations de services publics et à renforcer le contrôle sur les opérateurs délégataires doivent donc être saluées et encouragées.

S'agissant plus particulièrement des câbles sous-marins, l'existence de cette composante supplémentaire, qui est nécessaire pour accéder à des nœuds de raccordement à l'internet mondial et à la métropole, se traduit inévitablement par des restrictions de capacité ou des surcoûts tarifaires pour les services de haut débit outre-mer comparés aux offres métropolitaines. Cette différence entre la métropole et l'outre-mer n'est pas transitoire : des mises à niveau des câbles existants ou de nouveaux câbles peuvent répondre provisoirement à la demande, mais une augmentation incessante des débits consommés doit être anticipée. L'accès à de nouvelles capacités de câbles sous-marins est donc un problème durable. Une intervention publique spécifique semble donc inévitable pour répondre aux attentes des citoyens ultramarins de limiter au minimum l'écart avec la métropole. Pour autant, la forme optimale de cette intervention est particulièrement délicate à concevoir. Les câbles sous-marins sont des infrastructures susceptibles d'être construites par un nombre très limité d'acteurs, ayant des compétences très spécifiques. Ils sont développés le plus souvent par des consortiums internationaux d'opérateurs privés au terme de processus de gestation longs et complexes et ont vocation à être partagés entre les différents membres du consortium pour trouver un équilibre économique. Certains segments peuvent être concurrentiels avec de multiples offreurs (liaison transatlantique), alors que d'autres segments peuvent faire l'objet d'une aide publique. Il peut être difficile dans ces conditions de séparer la partie en concurrence de la partie « aidée ».

Au-delà des solutions traditionnelles, l'intervention conjointe de l'ensemble des acteurs publics (fonds européens, État, collectivités territoriales) et privés concernés pourrait permettre de définir un cadre garantissant à la fois la réalisation des investissements nécessaires, une absence de discrimination entre les différents acteurs dans l'accès à l'infrastructure et une juste rétrocession aux consommateurs ultramarins de l'investissement public consenti. Les outils d'une telle démarche restent largement à définir, ce qui suppose au préalable de réunir l'ensemble des acteurs dans une approche coopérative pour construire de nouveaux modèles de partenariat entre investissement privé et public adaptés aux spécificités des projets de câbles sous-marins.

D'autres mécanismes supposant une intervention publique, tels l'extension des tarifs sociaux du service universel, pour lesquels la population éligible est proportionnellement trois fois plus importante qu'en métropole, aux offres d'accès à haut débit multiservices comprenant une offre de téléphonie fixe ou l'installation de serveurs de contenus outre-mer pourraient également contribuer à améliorer les offres proposées aux utilisateurs.

Au total, il importe à court terme de donner aux acteurs locaux un véritable cadre de discussion pour leur permettre de trouver ensemble des solutions partagées et les mettre en œuvre. À cet égard, l'État a un rôle décisif à jouer en organisant la concertation entre acteurs privés, certes concurrents sur le marché de détail, et acteurs publics, mais faisant tous face au même défi et ayant la même ambition de développer une offre de qualité à des tarifs abordables pour nos concitoyens d'outre-mer.