AVIS N°2023-A-03 DU 24 JUILLET 2023
SUR UN PROJET D'ARRETE REGLEMENTANT TEMPORAIREMENT LES TARIFS ET LES CONDITIONS DES OFFRES FIXES D'ACCES A INTERNET DANS LES ZONES PEU DENSES

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre reçue le 25 avril enregistrée sous le numéro 23/0015 A, par laquelle le Président de la Polynésie française a saisi pour avis l'Autorité polynésienne de la concurrence (« l'Autorité »)sur projet d'arrêté réglementant temporairement les tarifs et les conditions des offres fixes d'accès à Internet dans les zones peu denses ;

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 rapporteure générale entendus sur le fondement des dispositions de l'article LP. 630-5 du code de la concurrence lors de la séance du 24 juillet 2023 ;

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

I. INTRODUCTION

1. Par courrier du 30 juin 2023, enregistré le 4 juillet 2023, sous le numéro 23/0016 A, le président de la Polynésie française a saisi l'autorité polynésienne de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») pour avis sur un projet d'arrêté réglementant temporairement les tarifs et les conditions des offres fixes d'accès à Internet dans les zones peu denses de la Polynésie française disposant d'un accès au haut débit.

2. Consultée sur le fondement des dispositions de l'article LP 110-1 du code de la concurrence, l'Autorité peut se prononcer *« dans les conditions prévues par l'article LP. 620-2 du présent code »* lorsque par dérogation au principe de liberté des prix « *le conseil des ministres, après avis de l'Autorité polynésienne de la concurrence* (…) *réglemente les prix, dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison de situations de monopole ou d'oligopole* (…) *».* Sur le fondement de l'article LP 110-2, *« peuvent être réglementés, dans les conditions prévues au présent titre, par arrêté pris en conseil des ministres, en tenant compte de leur impact sur le budget des ménages ou sur le développement économique de la Polynésie française ou sur la correction des disparités liées à l'éloignement des archipels, les prix maximaux de vente :* (…) *3° Des produits ou services nécessaires au développement économique et social de la Polynésie française.* »

3. Ainsi, l'article LP. 110-1 du code de la concurrence institue une possibilité de réglementer certains prix par arrêté en Conseil des ministres, après avis de l'Autorité de la concurrence, dès lors que la nécessité de cette réglementation résulte d'une situation de marché non-optimale, telle que la présence d'un monopole. L'article LP 110-2 du même code permet de fixer des prix maximaux de vente lorsqu'il s'agit de corriger les disparités liées à l'éloignement des archipels pour des biens nécessaires au développement économique de la Polynésie française.

II. CONTEXTE

A. LE CADRE JURIDIQUE DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS

1. CADRE GENERAL

4. Le secteur des télécommunications en Polynésie française est régi par le code des postes et télécommunications de la Polynésie Française (ci-après le « CPT »)[1]. Il 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 en 2003.

5. Le nouveau dispositif repose sur les principaux éléments suivants :

   - l'ouverture à la concurrence de la téléphonie mobile (voix, SMS et données) et de la fourniture d'accès à internet ;
   - un service public des télécommunications attribué à l'opérateur historique, l'OPT, exercé par sa filiale, la SAS Onati, qui garde un monopole de droit sur les liaisons avec l'extérieur (voix et données) et sur les réseaux fixes (câbles sous-marin et réseau cuivre et fibre optique) ;

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

- 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, accompagné d'un cahier des charges portant notamment sur leurs obligations de déploiement ;
- la coexistence d'un régime d'encadrement pour certains tarifs de gros (comme ceux de l'interconnexion entre opérateurs) et de liberté tarifaire pour d'autres tarifs (comme celui de l'itinérance) ;
- 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 avis ou information d'un comité consultatif des télécommunications (ci-après « CCT »). Il appartient notamment au gouvernement de veiller aux conditions d'ouverture à la concurrence. Ainsi, l'article D. 212-2 du CPT prévoit que :

  « *Les autorités compétentes de la Polynésie française veillent : /* (…) *2° A l'exercice d'une concurrence effective et loyale entre les opérateurs de service de télécommunication mobile* (…) *au bénéfice des utilisateurs; / 3° A la définition de conditions d'accès aux réseaux ouverts au public et d'interconnexion des réseaux notamment de service 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° À encourager l'utilisation partagée entre les opérateurs des installations mentionnées au chapitre 1er du titre III.* »

2. L'ITINERANCE

6. 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* ».

7. 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.* »

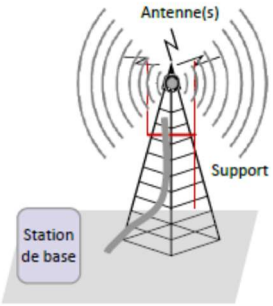
8. L'itinérance au profit des opérateurs locaux est donc une prestation dont les termes sont dans un premier temps, librement négociés entre les opérateurs, mais qui, en cas de désaccord, peuvent faire l'objet d'une médiation et en dernière extrémité d'une détermination par le gouvernement.

3. LES TECHNOLOGIES D'ACCES A LA TELEPHONIE MOBILE

9. En matière de téléphonie mobile, diverses technologies offrent des performances différentes :
   - GSM (qui nécessite le déploiement d'un réseau 2G) : elle ne permet pas d'accès à internet ou le téléchargement de fichiers volumineux (de plus de 700 Mbits), mais essentiellement les appels vocaux, SMS, MMS et éventuellement un accès réduit aux courriels.
   - UMTS (3G) : elle permet, outres les appels vocaux, SMS et MMS, un accès à internet.

- LTE (4G) : elle permet outres les appels vocaux, SMS et MMS un accès à internet à haut débit.
- La 5G n'est pas présente en Polynésie française.

10. Le déploiement d'une boucle locale[2] sur une île nécessite d'abord une interconnexion avec le réseau de collecte (transport des données vers et depuis l'île en question), puis le déploiement de sites d'émission et de réception des données vers les terminaux mobiles. Ces sites comprennent des infrastructures passives établies sur un terrain au sol ou une surface en hauteur sur lesquelles sont installés des éléments actifs permettant de générer les ondes radioélectriques, le plus souvent sous forme de pylônes et d'antennes.[3]



Site (radioélectrique)

11. L'existence d'un réseau local distinct par opérateur n'étant pas toujours justifiée économiquement, il existe différentes modalités de mutualisation des réseaux physiques où un opérateur met à disposition ses fréquences ou certaines de ses installations au profit d'un autre opérateur. L'itinérance est l'une de ces modalités.[4]

12. On distingue ainsi, du moins intégré au plus intégré :

- Le partage d'infrastructures passives : utilisation commune de tout ou partie des éléments passifs d'infrastructure tels que les pylônes ou câbles coaxiaux qui relient les antennes aux stations de base. Sur chaque site utilisé en commun, chaque opérateur déploie alors ses propres équipements actifs et ses propres antennes, et utilise ses propres fréquences.
- Le partage antennaire : mise en commun des éléments rayonnants ou antennes en plus des infrastructures passives. Il permet toutefois toujours à chaque opérateur associé au partage d'utiliser ses propres fréquences.
- Le partage d'installations actives : mutualisation d'éléments actifs tels que les dispositifs électroniques ou optiques de traitement du signal, avec des modalités distinctes selon que les fréquences sont ou non mutualisées.
- L'itinérance : accueil par un opérateur de réseau mobile des clients d'un autre opérateur de réseau mobile sur son propre réseau.

13. L'itinérance est donc le mode le plus intégré de partage des infrastructures, dans lequel le client recourt intégralement aux équipements et aux fréquences du prestataire. Les investissements de l'opérateur accueilli pour les territoires concernés peuvent être limités à ses équipements de cœur de réseau et d'interconnexion.

---

2 Soit en l'espèce, le réseau de desserte locale, constitué par la partie du réseau de télécommunications située entre le point d'interconnexion avec le réseau de collecte et le terminal de l'abonné final.

3 ARCEP, Lignes directrices, Partage de réseaux mobiles, mai 2016, pages 6 et suivantes.

4 Ibid.

4. L'INTERNET FIXE

14. L'OPT est en situation de monopole sur le déploiement et l'exploitation des réseaux d'accès à l'internet fixe, qu'il s'agisse du cuivre (ADSL) ou de la fibre optique. Il a délégué cette activité à sa filiale Onati, qui est également fournisseur d'accès à internet.

15. L'activité de la fourniture d'accès à internet est pour sa part ouverte à la concurrence. Outre Onati, les deux autres opérateurs recourent ainsi au réseau de fibre optique pour proposer leurs offres. Ils ont également développé en parallèle une activité de fourniture d'accès à internet à domicile par leur réseau 4G.

5. CARTOGRAPHIE DES RESEAUX

16. Les principales îles de l'archipel de la Société sont desservies depuis 2010 par le câble sous-marin Honotua (dans sa partie domestique, le même câble étant également le point d'accès au réseau international depuis Hawaï). Il a permis le déploiement du haut débit en Polynésie française. Les îles de Tahiti, Moorea, Huahine, Raiatea et Bora Bora sont directement desservies par le câble. Les îles de Maiao, Tetiaroa, Tahaa et Maupiti le sont par faisceau hertzien depuis les îles principales.

17. Les autres archipels en revanche étaient jusqu'en décembre 2018 uniquement desservis par des liaisons satellitaires, ne permettant pas un accès au haut débit.

18. Depuis le 18 décembre 2018, le câble Natitua a été déployé depuis Tahiti vers dix îles des archipels des Tuamotu et des Marquises. Entre mai et octobre 2019, dix îles supplémentaires ont été reliées à Natitua par des faisceaux hertziens depuis les îles reliées par Natitua, permettant un accès aux données plus rapide que par satellite.

19. Deux îles de l'archipel des Australes, Tubuai et Rurutu, sont depuis cette année également reliées à Tahiti par un câble sous-marin à haut débit (Natitua Sud). Le déploiement de la boucle locale et la commercialisation des offres interviendront dans les mois qui viennent.

20. Les autres îles et notamment le sud de l'archipel des Tuamotu-Gambier sont pour leur part toujours desservis par liaison satellitaire, sans accès au haut débit à ce jour (réseau 2G).

B. LES OPERATEURS EN TELECOMMUNICATIONS

1. LE GROUPE OPT ET LA SAS ONATI

21. L'Office des postes et des télécommunications (OPT) est un établissement public de la Polynésie française à caractère industriel et commercial (EPIC). Le conseil d'administration de l'OPT est composé de neuf membres avec voix délibérative[5], 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[6], 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 et le président de la commission législative chargée de l'économie numérique et iii) le représentant titulaire du personnel ou son suppléant. Le directeur général de l'OPT est nommé par arrêté pris en Conseil des ministres.

22. Avant 2011, les seuls opérateurs, en matière de téléphonie mobile comme de fourniture d'accès à internet étaient des filiales de l'OPT, notamment Tikiphone, qui a bénéficié de la première licence en 1994 et Mana, repris en 2013 par la SAS Vini, absorbée depuis par Onati. Depuis cette date, le marché s'est ouvert. L'OPT demeure cependant en monopole légal sur les infrastructures filaires et les télécommunications extérieures.

23. Depuis 2019, les services des télécommunications téléphoniques et de l'accès à internet, filaires comme mobiles, mais également les activités de déploiement et de gestion du réseau, à destination des autres opérateurs comme des consommateurs finaux, relèvent d'une filiale unique, la SAS Onati, créée le 5 novembre 2018, dont l'associé unique est l'OPT.

24. Onati exerce désormais toutes les activités, de gros et de détail, en matière de téléphonie fixe, mobile et de fourniture d'accès à internet.

25. Si le déploiement du réseau de collecte est donc un monopole d'Onati, le déploiement de la boucle locale (pylônes et antennes) est libre, sous réserve de se voir reconnaitre la qualité d'opérateur de télécommunication et attribuer des fréquences par le Conseil des ministres. Toutefois, du fait de son ancienneté, Onati est la seule à avoir déployé son réseau sur l'ensemble des îles habitées de Polynésie française, en partie au moins sur fonds publics. Elle est donc en mesure d'offrir un accès à boucle locale (stations, antennes et fréquences) dans les îles dans lesquelles les autres opérateurs n'ont pas déployé leur propre réseau. Cet accès passe le plus souvent par un recours à des prestations d'itinérance permettant l'initiation ou l'acheminement des appels jusqu'à l'utilisateur final.

2. PACIFIC MOBILE TELECOM (PMT)

26. PMT a obtenu une autorisation d'établir et d'exploiter un réseau de télécommunications et de fournir un service de télécommunications mobiles ouvert au public en novembre 2010 et des autorisations d'utilisation de fréquences radioélectriques pour le GSM et pour l'UMTS 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 commerciale Vodafone Polynésie.

27. Les autorisations d'émettre ont été conditionnées à la présentation d'un calendrier de déploiement qui ne représente pas l'état du déploiement effectif de l'opérateur. À ce jour, PMT n'a déployé son propre réseau que sur des îles de l'archipel de la Société, soit Tahiti, Moorea et Bora Bora, ainsi qu'à Huahine

[5] Arrêté n° 1244 CM du 2 septembre 2015 portant modification des règles de gouvernance de l'Office des postes et télécommunications.

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

et Raiatea. Dans les autres îles, soit elle recourt aux prestations d'itinérance proposées par Onati (c'est le cas pour les voix et les SMS dans toutes les îles non couvertes en propre), soit elle ne propose pas ses services (c'est le cas des données mobiles).

28. PMT exerce également une activité de fourniture d'accès à internet (4G et fibre optique).

3. VITI

29. La SAS Viti, immatriculée en 2009, 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 (en 4G et fibre optique).

30. Viti a obtenu le 5 juillet 2018[7] l'autorisation d'établissement et d'exploitation d'un réseau ouvert au public permettant la fourniture d'un service de communications mobiles. Elle offre depuis début 2020 sous la marque Ora des services mobiles de voix, SMS et données, reposant sur la technologie 4G LTE (appels dits « Volte »), en opérant de deux manières, d'une part par la fourniture de services mobiles (voix, SMS et données) depuis son réseau sur une zone limitée du territoire (Tahiti et Moorea), d'autre part par la fourniture de services mobiles (voix et SMS uniquement) en utilisant le réseau mobile d'Onati dans le cadre d'une convention d'itinérance.

4. LES PARTS DE MARCHE DES OPERATEURS

31. Il ressort des éléments communiqués à l'Autorité dans le cadre du dossier de mesures conservatoires 2023-PAC-01 du 31 mars 2023 que Onati disposait fin 2022 de parts de marché comprises entre 55 et 60 %, PMT de parts de marché comprises entre 40 et 45 % et Viti de parts de marché de moins de 1 %.

III. ANALYSE CONCURRENTIELLE

A. LES ENJEUX CONCURRENTIELS DE LA DETERMINATION DES ZONES DENSES ET PEU DENSES

32. La question de la couverture par un réseau à haut débit (mobile et internet fixe) du territoire des différents archipels qui forment la Polynésie française, dont certains sont à la fois éloignés et peu peuplés, est cruciale et a été considérée comme prioritaire par le schéma directeur d'aménagement numérique (SDAN) de 2017.

33. Or, 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 pour les consommateurs. Aussi, la question se pose de la mise en commun des infrastructures de couverture.

34. Pourtant, le cadre règlementaire polynésien impose toujours le déploiement de tous les opérateurs sur tous les archipels. Cette situation parait décorrélée de toute logique économique.

35. L'Autorité a déjà dans différents avis eu l'occasion de se prononcer sur la question de la détermination de zones denses, dans lesquelles serait possible une concurrence entre les opérateurs par les

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

infrastructures, et de zones peu denses, où serait privilégiée une concurrence limitée aux services. Elle y a notamment consacré de longs développements dans un avis de 2017[8], repris en partie dans des avis de 2020[9] et 2022[10].

36. En outre, plusieurs dossiers contentieux ont fait ressortir les difficultés rencontrées par les opérateurs les plus récents, PMT-Vodafone et Viti-Ora, pour accéder au réseau déployé par Onati dans les archipels éloignés, posant la question d'une part, de la nécessité de dupliquer les réseaux des différents opérateurs sur l'ensemble du territoire polynésien, et, d'autre part de la nécessité de contrôler les tarifs proposés par Onati pour l'accès à son réseau. C'est le cas notamment de deux décisions portant sur des demandes de mesures conservatoires, dans lesquelles l'Autorité a considéré que les pratiques d'Onati étaient susceptibles d'être qualifiées d'anti-concurrentielles[11].

1. L'ADAPTATION DE L'OFFRE CONCURRENTIELLE AUX SPECIFICITES DE LA POLYNESIE FRANÇAISE

37. La Polynésie française présente des spécificités géographiques et de répartition de sa population qui doivent être prises en compte dans l'objectif d'offrir à l'ensemble des polynésiens des services de télécommunications de qualité, diversifiés, innovants et à des prix concurrentiels.

38. Ces spécificités reposent essentiellement sur le fait que le territoire de la Polynésie française s'étale sur une surface grande comme l'Europe au milieu de l'Océan Pacifique, qu'il se répartit sur 118 îles dont 66 couvertes par un réseau de téléphonie mobile, appartenant à cinq archipels, alors que sa population se concentre aux trois quarts dans deux des Îles du Vent (Tahiti et Moorea).

39. Les déploiements initiaux des réseaux de télécommunications, fixes comme mobiles, réalisés au temps du monopole du groupe OPT ont permis la couverture de l'ensemble du territoire par des services de télécommunications, grâce à une péréquation sur l'ensemble de la population polynésienne. De façon traditionnelle, l'équilibre de la péréquation était garanti par le principe du subventionnement, au sein du monopole, et de façon schématique, des zones non rentables par les zones rentables (Tahiti notamment) ou des activités non rentables par des activités rentables.

40. L'ouverture à la concurrence du secteur en 2003, effective depuis 2013, conduit toutefois à réévaluer cet équilibre.

41. En effet, opérer dans les îles les moins peuplées requiert des investissements lourds (par exemple le déploiement d'un réseau 4G dans les archipels des Marquises et des Tuamotu après la mise en service du câble sous-marin Natitua) alors que plus de 80 % des clients sont présents dans les îles les plus peuplées. La présence de concurrents sur ces îles réduit donc les marges de l'opérateur historique et remet en cause le financement des investissements de l'opérateur public par la péréquation.

42. Dans un tel cas de figure, en matière de télécommunications, il est d'usage de distinguer une « zone dense », qui correspond aux zones de présence physique de l'ensemble des acteurs (ici les trois opérateurs mobiles) et une « zone non dense » où seul un opérateur (ici Onati) est présent.

---

8 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.

9 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).

10 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

11 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 et 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.

43. Dans les zones non-denses il peut exister des zones où un acteur économique rationnel n'investirait pas seul ou sans aide publique. Ces zones sont dénommées « zone de carence de l'initiative privée ». À ce stade pourtant, aucune zone de carence de l'initiative privée n'a été définie, alors qu'il en existe plusieurs en Polynésie française (voir plus bas).

a) Un décalage entre les obligations de déploiement prévues par le cahier des charges des opérateurs et leur déploiement effectif

44. L'entrée des opérateurs alternatifs (PMT en 2011 sur le marché de la téléphonie mobile et Viti en 2013 en tant que fournisseur d'accès à internet en position fixe puis en 2020 de téléphonie mobile) les a conduits à déployer leurs propres réseaux sur une partie du territoire de la Polynésie française, en fonction d'un calendrier de déploiement prévu dans leurs cahiers des charges, et sur lesquels les opérateurs s'engagent.

45. Les plans de déploiement prévisionnels de chacun des opérateurs ont été modifiés à différents reprises, mais demeurent ambitieux. Ils prévoient, à moyen terme, une obligation de couverture minimale de la population par groupes d'îles et par île. Cela implique un déploiement d'infrastructures sur chacune d'entre elles, variable suivant les technologies 2G, 3G ou 4G.

46. A ce jour toutefois, ces deux opérateurs n'ont pas atteint les objectifs fixés. Le réseau physique de PMT se limite aux îles de Tahiti, Moorea, Bora Bora, Raiatea et Huahine. Celui de Viti se limite aux îles de Tahiti et Moorea.

47. Ils justifient ainsi les freins au déploiement de leur réseau :

- En premier lieu, la clientèle potentielle se concentre majoritairement dans les Îles du Vent et les perspectives de gains sur les îles éloignées ne permettent pas de couvrir les investissements nécessaires à l'installation d'un réseau en propre.
- En second lieu, les tarifs d'Onati concernant les « liaisons louées » et l'itinérance sur son réseau sont jugés trop élevés et pèsent négativement sur leurs projets de déploiement.

b) L'absence de prise en compte d'une zone de carence de l'initiative privée pénalise tous les opérateurs

48. L'absence de prise en compte, dans le cadre réglementaire, d'une zone de carence de l'initiative privée, emporte de lourdes conséquences sur les conditions de développement de la concurrence et grève fortement les bénéfices qui en sont attendus, au détriment des opérateurs en place et, *in fine* des consommateurs polynésiens.

49. La première conséquence est de faire subir à l'opérateur historique qui couvre la zone de carence de l'initiative privée un poids disproportionné par rapport à celui qui devrait prévaloir dans le cadre d'un jeu normal de la concurrence. En effet, la couverture de l'ensemble du territoire lui a été imposée à l'époque du monopole où les subventions internes entre zones et/ou activités rentables et non rentables lui permettaient de pratiquer des tarifs de services péréqués sur le territoire et d'atteindre un équilibre financier. Or, le développement de la concurrence et le gain de parts de marché des opérateurs alternatifs ont mécaniquement réduit les revenus du groupe historique là où la concurrence joue (phénomène « d'écrémage »), remettant en cause les possibilités de compenser entre zones et/ou activités rentables et non rentables.

50. C'est d'autant plus vrai que les investissements en zone peu dense ont été importants ces dernières années, notamment à la suite du déploiement de la 4G dans les îles des archipels éloignés (Marquises, Tuamotu et Australes) couvertes par le câble Natitua depuis 2019 (Marquises et Tuamotu) et 2023 (Australes). C'est la raison pour laquelle Onati a été bénéficiaire d'une subvention de 249 913 254 F CFP au titre du déploiement de ce réseau par un arrêté n° 1180 CM du 6 juillet 2022. Il s'agit d'un élément nouveau, car si OPT/Onati bénéficient régulièrement de fonds publics pour leurs missions de

service public exercées en monopole et par délégation, comme le déploiement des câbles sous-marins, des réseaux de fibre optique ou d'augmentation des capacités satellitaires, ce n'était pas le cas jusqu'à cette date pour des activités relevant de la sphère concurrentielle comme la boucle locale.

51. Le risque est que la tarification des services mobiles péréquée sur l'ensemble du territoire soit remise en cause, dans le sens d'une augmentation des tarifs pratiqués dans les archipels éloignés, en défaveur du consommateur polynésien.

52. La deuxième conséquence est d'imposer aux opérateurs alternatifs des obligations de déploiement de leurs réseaux trop ambitieuses et décorrélées de toute logique économique. En effet, sur la zone de carence de l'initiative privée, imposer à tout opérateur d'investir massivement dans un réseau physique coûteux sans perspectives de revenus pour les couvrir n'est pas justifié. Les coûts de déploiement sont d'autant plus élevés que le territoire de la Polynésie française présente des spécificités et les perspectives de revenus d'autant plus faibles que la population est concentrée sur l'archipel de la Société. 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 partie des bénéfices attendus de la concurrence pour le consommateur final est donc ainsi détournée au profit d'investissements qui n'ont pas vocation à être rentabilisés.

53. La troisième conséquence, qui résulte de la première et aggrave la deuxième, est le renchérissement des coûts et des tarifs des prestations de gros offertes par le groupe historique à ses concurrents par rapport aux niveaux qu'ils devraient avoir.

54. Ainsi, s'agissant des marchés de la téléphonie mobile, PMT et Viti ont recours, pour répondre à la demande de leurs clients et à leurs obligations de fourniture, de prestations d'itinérance sur le réseau d'Onati. Ces prestations d'itinérance, pour lesquelles le CPT prévoit uniquement qu'il y soit fait droit en cas de demande raisonnable ne relèvent pas du régime d'interconnexion et ne sont pas régulées (ni sur leurs modalités techniques, ni sur leurs modalités tarifaires). Il en résulte que les parties négocient entre elles ces modalités techniques et tarifaires. Or, une telle négociation, pour être équitable, implique des flux ou des rapports de force relativement équilibrés entre les différents opérateurs. Dans le cas contraire, s'agissant de prestations en monopole, le risque est que l'opérateur disposant du pouvoir de marché le plus significatif en profite pour mettre en œuvre des tarifs supérieurs à ses coûts, conduisant à accroître de manière importante les charges de ses concurrents, sans que ceux-ci ne soient en capacité de riposter efficacement du fait de leur position minoritaire, ou si l'un d'entre eux réplique aux tarifs excessifs de l'un par ses propres tarifs excessifs, en entrainant une spirale inflationniste.

55. Cela peut entrainer, soit une fragilisation de ces opérateurs, soit un renchérissement des prestations au détriment des Polynésiens, avec 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). Il en résulterait un renforcement de la position de l'opérateur déjà dominant et une limitation à la mobilité entre opérateurs.

56. En d'autres termes, c'est le cercle vertueux vers davantage de concurrence, des tarifs plus bas et des forfaits plus généreux pour les consommateurs, qui est en œuvre depuis 2013 et s'est accéléré avec l'arrivée Viti sur le marché en 2020, qui pourrait être remis en cause.

57. Un tel risque n'est pas que théorique. En effet les prestations d'itinérance ont donné et continuent de donner lieu à un abondant contentieux. En particulier, l'Autorité a rendu récemment deux décisions dénonçant les pratiques mises en œuvre par Onati en matière d'itinérance. Dans les deux cas et pour les deux opérateurs (PMT dans la décision n° 2021-PAC-01 du 8 décembre 2021 et Viti dans la décision 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.

58. De plus, en raison de leur coût jugé trop élevé, aucun des deux opérateurs alternatifs ne souscrit aux prestations d'itinérance en matière de données mobiles. Cela a pour effet de limiter l'offre pour les

consommateurs, ceux résidant dans les îles en premier lieu, mais également ceux qui souhaitent se déplacer dans les archipels éloignés et y disposer d'un accès aux données mobiles, notamment les clients professionnels, dont le choix peut donc être restreint et qui se retrouvent captifs des offres proposées par l'opérateur historique.

59. La concurrence n'apparait donc pas encore en mesure de se fonder sur les seuls mérites sans une intervention active du régulateur.

2. LES VOIES D'AMELIORATION

a) Prendre en compte l'existence de zones de carence d'initiative privée pour promouvoir le développement de la concurrence sur le reste du territoire

60. Les spécificités de la Polynésie française tenant à son étendue et à sa dispersion géographique et démographique emportent de fait l'existence de zones de carence de l'initiative privée, dont la délimitation reste à définir.

61. Tahiti et Moorea sont sans conteste en zones denses. Certaines îles du territoire relèvent *a priori* de cette catégorie, comme celles qui ne sont pas reliées à un câble sous-marin domestique (directement ou par le biais de faisceaux hertziens). Il semble moins aisé de trancher le cas des îles qui sont, ou seront reliées (directement ou par le biais de faisceaux hertziens) à un câble domestique. Pour ces dernières, il convient en effet d'évaluer si les conditions économiques de l'utilisation du câble par l'ensemble des opérateurs sont/seront favorables et si le déploiement d'infrastructures de desserte (boucle locale) peut se faire dans des conditions raisonnables compte tenu des coûts et des perspectives de consommation.

62. Le périmètre de ces zones de carence d'initiative privée ou peu denses est par ailleurs susceptible d'évoluer dans le temps, car il dépend des perspectives de revenus des opérateurs sur les marchés de détail et des termes de leurs contrats sur les marchés de gros (notamment les tarifs des prestations d'itinérance, mais également des liaisons louées dès lors qu'Onati a un monopole en matière d'infrastructure filaire).

63. L'Autorité a déjà considéré[12] que reconnaître l'existence d'une zone de carence de l'initiative privée revient à acter le fait que dans certains cas, il est plus rationnel qu'un seul réseau physique soit déployé (ce qui n'implique pas nécessairement qu'il le soit toujours par le même opérateur).

b) Les modalités de déploiement envisageables dans la zone peu dense

64. Dans le secteur de la téléphonie mobile, la duplication ou a fortiori la triplication du réseau physique (notamment la boucle locale radio) n'est pas économiquement efficace dans les zones de carence d'initiative privée.

i. Mettre en œuvre une offre d'itinérance 2G obligatoire dans les îles non équipées d'un réseau à haut débit

65. En dehors des secteurs bénéficiant d'un accès au haut débit, la couverture en services mobiles 2G (voix et données) repose sur des liaisons satellitaires[13], fournies par l'OPT qui en détient, au titre de sa mission de service public des télécommunications extérieures, le monopole.

---

[12] V. avis n° 2023-A-01 (§23) et avis n° 2022-A-03 (§96).

[13] « *Les satellites utilisés dans les communications électroniques peuvent émettre dans plusieurs bandes de fréquences (S, Ku, Ka pour les communications civiles). Ils se positionnent sur différentes orbites. Les solutions satellitaires présentent l'avantage de pouvoir desservir toutes les habitations, même les plus reculées, mais souffrent de limitations structurelles (débits moindres, latence, quota de données utilisables limité)* », SDAN, page 58.

66. La reconnaissance d'une zone de carence de l'initiative privée implique en premier lieu de modifier le plan de déploiement des infrastructures de PMT et Viti en excluant ces zones.

67. En second lieu et par voie de conséquence, il faudrait reconsidérer les modalités d'utilisation de ce réseau 2G par les opérateurs mobiles alternatifs de façon à ce qu'ils puissent garantir la continuité des services qu'ils proposent aux consommateurs sur la zone concernée. En effet, dans la mesure où il serait reconnu que les opérateurs concurrents d'Onati n'ont pas à déployer d'infrastructures dans cette zone, l'offre d'itinérance 2G que ce dernier propose devient une prestation nécessaire aux opérateurs alternatifs pour opérer sur les marchés de détail (ce qui est aujourd'hui le cas dans les faits). Cette prestation serait alors fournie par un opérateur de réseau en monopole.

68. Dans de telles circonstances, une modification du cadre réglementaire en place dans le sens de la qualification de l'offre d'itinérance 2G d'Onati d'offre d'itinérance 2G « obligatoire » est nécessaire. Il conviendrait alors d'envisager un encadrement similaire à celui applicable aux « offres d'accès et d'interconnexion obligatoires » fournies par Onati et relevant du régime d'interconnexion. Cela implique notamment un contrôle des tarifs, voire leur fixation par le Pays.

ii. Mettre en œuvre une offre d'itinérance 4G obligatoire dans les îles dans lesquelles Onati a déjà déployé un réseau 4G

69. A la suite de la mise en service du câble Natitua, plusieurs choix étaient possibles pour assurer le financement et la mise en service d'une boucle locale 4G, permettant d'assurer un service à haut débit aux usagers de la téléphonie mobile : 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[14]). En France métropolitaine, 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 couvertes par un seul opérateur, à travers des accords d'itinérance.[15]

70. Or, dès la mise en service du câble, Onati a déployé son propre réseau 4G dans l'ensemble de ces îles, sans se poser la question des alternatives à un tel déploiement, telles que la mutualisation des réseaux. Onati a d'ailleurs bénéficié – *a posteriori* - pour ce déploiement d'une importante subvention du Pays de près de 250 MF.

71. Dès lors, si d'autres choix auraient été possibles en amont, il devient désormais complexe d'envisager *a posteriori* d'autres modalités de déploiement que l'itinérance pour en permettre l'accès aux opérateurs alternatifs. En effet, si en théorie, un partage des infrastructures 4G est toujours possible, il doit faire avant son déploiement l'objet de négociations, afin d'en déterminer les modalités financières et techniques (zones de couverture, qualité du service proposé, modalités du partage et notamment du partage ou non des fréquences). Une fois le réseau déployé, il devient plus délicat de procéder à un tel partage, car le réseau a été déployé sans tenir compte des besoins des concurrents.

72. Onati a ainsi placé ses concurrents devant le fait accompli et il n'existe plus vraiment d'autre choix que d'y réguler les prestations d'itinérance.

iii. Anticiper la mise à niveau technologique du réseau de communications mobiles dans les îles prochainement desservies par le haut débit

73. Compte tenu des évolutions des technologies mobiles en faveur de davantage de données, la fourniture des services de voix et d'internet haut débit sur une offre convergente fixe et mobile reposant sur la technologie 4G apparait comme la solution pertinente pour marquer le virage numérique des archipels éloignés.

---

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

[15] 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, § 214 à 222.

74. Si ce réseau s'est déjà considérablement développé depuis 2019, se pose désormais la question de la mise à niveau du réseau de communications mobiles 2G en technologie 4G, notamment dans l'archipel des Australes, depuis peu connecté au câble Natitua Sud. Cela vaut aussi en cas changement technologique à venir, lié par exemple à la mise en place de la 5G, ou d'une amélioration des capacités satellitaires, ou dans le cas d'un développement des usages qui rendrait les réseaux actuels insuffisants.

75. Alors que l'itinérance apparait comme la solution la plus rationnelle s'agissant des réseaux déjà déployés unilatéralement, par Onati, d'autres solutions peuvent ainsi être envisagées pour l'avenir, sous la forme du partage d'infrastructures.

76. Dans son avis n° 13-A-08 du 11 mars 2013 relatif aux conditions de mutualisation et d'itinérance sur les réseaux mobiles, l'Autorité de la concurrence hexagonale a passé au crible de l'analyse concurrentielle les accords de mutualisation dans le secteur des communications mobiles. En effet, les accords de mutualisation constituent, du point de vue des règles de concurrence, des accords de coopération horizontale et en particulier des accords de production. Leur analyse concurrentielle repose en conséquence sur la pratique décisionnelle et la jurisprudence relative à l'application de l'article LP 200-1 du code de la concurrence[16] qui prohibe, lorsqu'elles ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence, les actions concertées, conventions ou coalitions lorsqu'elles tendent notamment à limiter ou contrôler la production.

77. Ils peuvent en revanche bénéficier des dispositions de l'article LP 200-5 du même code qui exclut du champ des prohibitions, « *les pratiques dont les auteurs peuvent justifier qu'elles ont pour effet d'assurer un progrès économique, y compris par la création ou le maintien d'emplois, et qu'elles réservent aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, sans donner aux entreprises intéressées la possibilité d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause. Ces pratiques ne doivent imposer des restrictions à la concurrence, que dans la mesure où elles sont indispensables pour atteindre cet objectif de progrès* ».

78. Au cas d'espèce, les caractéristiques du secteur des communications mobiles en Polynésie française appellent à considérer avec une extrême vigilance tout projet d'accord de mutualisation :

- les marchés de gros et de détail sont fortement concentrés et de manière durable ;
- le marché de détail est transparent ;
- l'accord de mutualisation concernerait les seuls trois opérateurs en place et i) conduirait à une part de marché conjointe monopolistique sur le marché amont, ii) porterait sur la production d'une infrastructure commune nécessaire aux trois opérateurs pour opérer sur le marché aval ;
- l'ampleur des investissements requis nécessiterait *a priori* un degré élevé de mutualisation et par suite une perte d'autonomie financière, technique et commerciale assez élevée de chacun des opérateurs ;
- le degré élevé de mutualisation *a priori* requis générerait des échanges d'information relativement poussés permettant à chacune des parties à l'accord de déduire de façon précise les politiques commerciales des autres parties, renforçant leur capacité à se coordonner.

79. Si des modalités de partage pourraient ainsi le cas échéant être envisagées dans les zones de carence de l'initiative privée, elles devraient s'accompagner de garde-fous :

- que cette démarche fasse l'objet de réunions multilatérales impliquant l'ensemble des protagonistes, opérateurs et régulateur sectoriel, de façon à ce que les choix technologiques et économiques soient discutés et arrêtés de manière commune ;

---

[16] « *Sont prohibées, même par l'intermédiaire direct ou indirect d'une société implantée hors de la Polynésie française, lorsqu'elles ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché de la Polynésie française, les actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites ou coalitions, notamment lorsqu'elles tendent à : 1° limiter l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises ; 2° faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse ou leur baisse ; 3° limiter ou contrôler la production, les débouchés, les investissements ou le progrès technique ; 4° répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement* ».

– que le ou les projets d'accords de mutualisation soient soumis à l'appréciation de l'Autorité, qui, selon la grille applicable et en fonction des spécificités propres au secteur des télécommunications en Polynésie française, en établirait les bilans concurrentiels.

80. Mais en réalité, en Polynésie française, compte tenu de la faible population résidant dans les zones peu denses et de l'uniformité des offres, la concurrence et la différenciation des offres proviennent davantage - par capillarité - de l'effectivité de la concurrence dans les zones denses, que des spécificités des conditions de déploiement des réseaux dans ces zones peu denses.

81. L'étude commandée par la DGEN a d'ailleurs mis en évidence les limites du modèle de partage d'infrastructures en Polynésie française. D'une part, ce partage est peu envisageable pour les infrastructures déjà construites, faute de prise en compte des besoins respectifs des différents opérateurs lors de la mise en place de l'équipement commun. Et même s'agissant des infrastructures à venir, s'il n'est pas à exclure d'emblée, *a fortiori* si certains opérateurs faisaient part de leur volonté d'y recourir, sa mise en œuvre serait complexe pour des gains limités. En effet, (i) il engendre des coûts additionnels compte tenu de sa complexité financière et technique, (ii) il nécessite une forte coordination entre des acteurs indépendants qui de surcroît sont aujourd'hui dans une situation conflictuelle et (iii) il représente un surcoût par rapport à l'itinérance, car le même nombre d'antennes est déployé, mais celles-ci nécessitent des mises à jour et une complexité plus grande.

82. D'un point de vue technique et opérationnel, l'itinérance est donc le mode de partage le plus facile à mettre en œuvre, même si cela ne signifie pas nécessairement qu'il ne puisse être proposé que par Onati. Il est également envisageable qu'un autre opérateur qu'Onati déploie une boucle locale et offre à ses concurrents, dont Onati, des prestations d'itinérance.

c) Le cas de la zone dense

83. Dans la zone considérée comme dense, il convient d'inciter les opérateurs mobiles PMT et Viti à déployer leurs propres réseaux physiques de boucle locale radio, dans la perspective d'offrir aux consommateurs des services mobiles comprenant un service d'accès à internet mobile. On parle dans ce cas de concurrence par les infrastructures (plutôt que par les services).

84. Cependant, ces investissements ne pourront être réalisés que si l'environnement concurrentiel et économique y est favorable.

85. <u>En premier lieu</u>, cet environnement favorable dépend des conditions et modalités d'accès aux offres de gros de capacités mises à disposition par l'OPT/Onati sur ses infrastructures (Honotua domestique et Natitua). Or, dans la mesure où PMT et Viti n'ont pas la possibilité de participer au financement et d'être associés à l'exploitation de ces câbles sous-marins, il convient de s'assurer que les conditions d'accès à ces infrastructures sur lesquelles l'OPT est en monopole permettent effectivement à ces opérateurs de se déployer sur les îles desservies directement par un câble, ou indirectement par le biais de faisceaux hertziens. En l'état du CPT, ces infrastructures relèvent du régime d'interconnexion et leurs accès doivent à ce titre être tarifés notamment selon les principes d'objectivité, de transparence, de non-discrimination et leurs tarifs ne doivent pas conduire à imposer indûment des charges excessives aux opérateurs qui les utilisent.

86. <u>En second lieu</u>, l'environnement favorable nécessaire à la poursuite du déploiement des opérateurs mobiles repose sur les conditions de l'itinérance sur les réseaux déjà déployés qu'ils obtiennent de leurs concurrents. Il n'est par ailleurs pas exclu que, dans cet environnement économique favorable, certaines portions résiduelles de la zone dense ne puissent être couvertes par les infrastructures des trois opérateurs simultanément. Ainsi, aujourd'hui, PMT et Viti doivent recourir à l'itinérance sur le réseau d'Onati. De plus, dans l'éventualité où certaines îles de la zone ne seraient, dans le cadre du jeu normal de la concurrence, couvertes que par des réseaux de deux opérateurs (Onati et l'un des opérateurs alternatifs), il pourra être nécessaire de recourir à des contrats d'itinérance croisée.

87. On notera cependant qu'une remise à plat de la couverture en services mobiles de la zone de carence de l'initiative privée permettrait aux opérateurs PMT et Viti de réaliser des économies de déploiement. Elle

permettrait alors à ces opérateurs de se concentrer sur leur déploiement dans la zone dense. A cet égard, il peut être utilement rappelé que, dans une perspective d'économie de coûts fixes, les opérateurs peuvent également recourir à la mutualisation passive de leurs infrastructures, qui ne se limite pas au partage de pylônes et qui est encouragée par le CPT[17].

⇨ En définitive, si l'Autorité ne peut que se féliciter que le gouvernement polynésien ait souhaité se saisir de cette question, la réussite d'un tel projet résulte dans ses modalités, qui sont examinées dans les développements suivants.

B. LE PROJET DE PLAFONNEMENT PROVISOIRE DES TARIFS D'ACCES A L'INTERNET FIXE EN ZONE PEU DENSE

1. LE PROJET D'ARRETE

88. A la suite de la mise en service du câble sous-marin Natitua (Nord fin 2018 et Sud cette année), qui permet de relier les AE au très haut-débit, il est prévu un déploiement local de la fibre optique (dit *Fiber to the home* ou FTTH) vers les principaux foyers de population de ces îles, en complément du réseau 4G déployé par Onati et qui permet un accès mobile à haut débit. Pour les foyers non desservis par la fibre, le réseau cuivré doit pour sa part permettre d'assurer un débit plus élevé sur les liaisons ADSL.

89. Ces réseaux fixes permettront d'offrir aux habitants des îles desservies par ce câble, directement ou indirectement, un accès au haut débit en matière d'accès à l'internet fixe.

90. Aujourd'hui, seul Onati propose des offres de détail d'accès à internet fondées sur les technologies filaires (cuivre et fibre optique) dans les AE. Ce n'est pas le cas de Viti ou PMT, qui limitent leur offre aux zones denses, notamment dans l'attente de la fixation d'un cadre relatif à la détermination des zones denses et peu denses, qui fait l'objet de la demande d'avis n° 23/0015 A.

91. Dès lors que cette activité serait – d'après la saisine – exercée de manière déficitaire par Onati, il existe un risque que les tarifs proposés pour l'accès à l'internet fixe dans la zone peu dense soient différents de ceux pratiqués dans la zone dense, conduisant à fragiliser l'objectif rappelé par l'exposé des motifs « *d'œuvrer pour l'égalité numérique au travers de la disponibilité d'un service d'accès à internet de qualité et abordable, tout particulièrement pour les populations les plus fragiles* ».

92. Pour cette raison, le gouvernement souhaite adopter un arrêté temporaire, pour une durée de 24 mois, contraignant Onati à proposer dans ces zones des offres équivalentes en termes de prix et de contenus aux offres proposées dans la zone dense, au moins jusqu'à ce que l'un des opérateurs concurrents y propose à son tour des offres permettant de faire jouer la concurrence.

93. Il s'agit ainsi en quelque sorte d'un projet complémentaire à la demande d'avis sur la détermination des zones peu denses. En effet, cet arrêté est présenté comme une solution temporaire, qui ne sera en œuvre que le temps qu'un cadre pérenne soit mis en place sur les obligations de déploiement des opérateurs et la détermination des zones denses et peu denses.

2. LA REGLEMENTATION ACTUELLE

94. La saisine de l'Autorité et l'exposé des motifs rappellent que le gouvernement souhaite assurer des tarifs uniformes sur l'ensemble du territoire et assurer l'égalité numérique entre tous les Polynésiens quel que soit leur lieu de résidence.

---

[17] « *Les autorités compétentes de la Polynésie française veillent :* […] *6° À encourager l'utilisation partagée entre les opérateurs des installations* […] » (article D. 212-2 CPT).

95. Sur le principe, l'égalité des tarifs pourrait être pérenne et inscrite dans le CPT. Il s'agit en effet d'un objectif qui a certes des implications concurrentielles, puisqu'il porte atteinte à la libre fixation des prix par la seule confrontation de l'offre et de la demande, mais a également une légitimité sociale (désenclavement des archipels éloignés).

96. Toutefois, à ce jour, même si dans les faits les forfaits d'accès à internet fixe ont un tarif unique dans l'ensemble de la Polynésie française, il ne s'agit pas d'une obligation légale. Le l du III de l'article LP 212-10 du CPT se contente en effet d'affirmer un principe d'« égalité de traitement » entre les utilisateurs, sans que cela ne signifie forcément des tarifs identiques, dès lors que ces usagers peuvent être placés dans des situations différentes (zone plus isolée, technologies d'accès différentes etc.).

3. LA PERTINENCE DU DISPOSITIF PROPOSE AU REGARD DE L'OBJECTIF D'UNIFORMITE DES TARIFS SUR LE TERRITOIRE

97. L'OPT, à travers sa filiale Onati, a effectué le déploiement du câble sous-marin Natitua et demeure le seul opérateur à avoir déployé un réseau fixe, qu'il s'agisse de cuivre ou de fibre optique.

98. Un tel déploiement n'est que rarement économiquement rentable en tant que tel, et compte tenu des besoins, il n'est pas nécessaire de le dupliquer pour assurer les besoins de toute la population. Il s'agit d'un monopole naturel. C'est le cas en zone peu dense, comme en zone dense, où il n'existe qu'un seul réseau auquel les autres fournisseurs d'accès à internet se raccordent pour offrir leurs services (en recourant à des prestations dites de dégroupage).

99. Par suite, les réseaux de cuivre ou de fibre optique entrent dans le champ des activités qui ne seraient pas assurées sur le fondement de la seule initiative privée, et relèvent donc du service public, ce qui justifie son encadrement réglementaire et son financement - au moins en partie - sur fonds publics.

100. Toutefois, cette situation de monopole s'arrête au réseau de fibre. La fourniture d'accès à internet est pour sa part une activité concurrentielle, permise par le dégroupage partiel du réseau de fibre, sur lequel les opérateurs concurrents viennent déployer leurs propres équipements de transmission (routeurs). C'est le cas notamment à Tahiti et Moorea, où PMT et Viti proposent des offres d'accès à internet par la fibre optique[18]. En revanche, ils n'ont pas à ce stade fait part de leur intention de se déployer dans les autres îles disposant ou prévoyant de disposer de réseaux de fibre optique.

101. Une telle situation, où l'infrastructure est en situation de monopole, mais où le service final est ouvert, a des implications concurrentielles. D'autant qu'Onati est présent à la fois sur le marché amont (le réseau) et le marché aval (les prestations de fourniture d'accès à internet) et donc en capacité de discriminer ses concurrents. Cela justifie – au moins en théorie - le recours à une réglementation des tarifs, mais celle-ci est en réalité différente selon les zones.

102. On peut distinguer deux cas de figures.

a) Le cas de la zone où l'infrastructure est déjà déployée

103. Lorsque les opérateurs concurrents recourent au dégroupage et proposent des offres d'accès à l'internet fixe, comme à Tahiti et Moorea, l'objectif sera de s'assurer qu'ils bénéficient d'un accès au réseau à des tarifs raisonnables et non discriminatoires (ce cas relève de la même problématique que celle de l'accès au réseau 4G évoqué supra), ce qui peut impliquer de réguler les tarifs de gros (amont).

104. Ceci posé, les opérateurs sont ensuite sur un pied d'égalité pour se faire concurrence par les services et offrir des abonnements aux tarifs les plus compétitifs. *A priori*, il n'est donc pas nécessaire de réguler le tarif des forfaits en aval.

[18] Ils ont également des offres d'accès à internet par la 4G, mais pas par l'ADSL, sur le réseau de cuivre.

b) Les cas des archipels éloignés dont l'infrastructure est en cours de déploiement

i. La justification de la fixation d'un tarif plafonné

105. Sur le plan concurrentiel, Onati est aujourd'hui en situation de monopole dans l'offre d'accès à l'internet fixe à haut débit dans les îles concernées. Cette situation pourrait le conduire à fixer des tarifs élevés, d'autant que les clients de l'internet fixe sont captifs de l'infrastructure locale.

106. Or, la situation est différente de celle qui prévaut en matière de téléphonie mobile et le risque de hausse des prix plus marqué. En effet, compte tenu du caractère universel de la plupart des offres de téléphonie, la mise en œuvre de tarifs différenciés pourrait être à l'origine de comportements de détournement (les habitants des archipels éloignés pourraient contracter un forfait dans la zone dense puis l'utiliser dans la zone peu dense). Un tel comportement n'est pas envisageable avec une offre fixe, qui est par nature liée à une adresse physique. De plus, dès lors qu'il s'agit d'une activité concurrentielle, il pourrait devenir intéressant pour les concurrents, en cas d'augmentation trop importante des tarifs d'Onati, de déployer leur propre boucle téléphonique locale, ce qui est en revanche peu réaliste en matière de réseaux fixes, qui nécessitent des travaux bien plus lourds.

107. De surcroit, en matière de réseau fixe dans les archipels éloignés, Onati, qui est en charge du réseau fixe, est également le seul opérateur à proposer des offres d'accès à l'internet fixe. Cette position peut le conduire à fixer des tarifs de monopole sur ses offres de détail, plus élevés que ceux qui résulteraient du jeu concurrentiel. Par suite, faute d'alternative pour les consommateurs, à la différence des prestations mobiles, le risque est d'aboutir à des tarifs d'abonnement significativement plus élevés pour les habitants des archipels éloignés que dans la zone dense.

108. Une solution peut alors être de contrôler les tarifs, au moins tant que d'autres opérateurs concurrents n'offrent pas leurs prestations. C'est l'objet même du projet de texte soumis à l'appréciation de l'Autorité.

ii. Un risque de hausse des prix qui pourrait perdurer même avec plusieurs fournisseurs d'accès à internet

109. La saisine indique également que le projet prévoit de libérer à nouveau les tarifs dès lors qu'une zone serait couverte par plusieurs fournisseurs d'accès à internet. En l'espèce pourtant, il n'est pas certain que cette concurrence prémunisse du risque de divergence des tarifs entre les îles.

110. La situation particulière du déploiement des réseaux fixes en zone peu dense pose en effet d'autres questions.

111. Ainsi que l'indique la saisine, cette activité est structurellement déficitaire y compris pour Onati seul.

112. Par suite, ouvrir la fourniture d'accès à internet aux autres opérateurs permettrait sans doute de supprimer le surprofit de monopole capté par Onati. Mais il ne permettrait pas pour autant à lui seul d'assurer des tarifs identiques à ceux de la zone dense. En effet, même en supposant une tarification équitable du coût du réseau à l'opérateur concurrent et un équilibre concurrentiel dans lequel les opérateurs présents pratiqueraient des tarifs équivalents à leur coût marginal, ils ne seraient pas pour autant en mesure de couvrir leurs coûts en pratiquant les mêmes tarifs que dans la zone dense, du moins sans une aide publique au réseau permettant de couvrir le surcoût. Dans ce cas, le jeu du marché conduira à des tarifs demeurant supérieurs aux tarifs de la zone dense.

113. Pour le dire autrement, si la justification de la réglementation proposée par l'arrêté est que le réseau est structurellement déficitaire, ce qu'indique l'exposé des motifs communiqué, le risque ne sera pas levé par le dispositif proposé par le Pays. La solution proposée permet seulement de corriger un éventuel comportement anti-concurrentiel d'Onati, et d'éviter qu'il ne profite de l'effet de rente liée à sa situation de monopole temporaire. En revanche, pour corriger les disparités dans les coûts de revient des réseaux entre les AE et la zone dense, la solution ne relève pas simplement du nombre d'acteurs et de la situation concurrentielle. Il s'agit avant tout d'une question de financement d'une activité relevant du service public.

4. LA REDACTION DE L'ARRETE

114. Il apparait donc à l'Autorité que le gouvernement est fondé – sur le plan de l'analyse concurrentielle – à mettre en œuvre un dispositif de contrôle des prix. Il l'est d'autant plus que l'arrêté prévoit explicitement que ce régime est prévu comme provisoire (durée de 24 mois).

115. En revanche, si l'objectif du gouvernement est d'aboutir à une égalité stricte des tarifs et des offres sur l'ensemble du territoire polynésien, on peut se demander si l'exposé des motifs de l'arrêté doit prévoir – comme c'est le cas – une possibilité d'évolution du régime applicable dans le cas où un autre opérateur proposerait à son tour une offre d'internet fixe dans le délai des 24 mois.

116. Certes, une telle hypothèse est bien peu probable. Aucun projet de ce type n'a été porté à la connaissance de l'Autorité. Mais si elle devait toutefois se réaliser, la concurrence ne garantirait pas l'égalité stricte des tarifs entre les zones, mais seulement leur adéquation avec les coûts exposés, qui peuvent être très supérieurs dans ces territoires.

117. Toutefois, il ne semble pas que l'arrêté lui-même ait prévu une telle hypothèse. En l'absence de précision spécifique, les zones où un seul opérateur est actif sont les zones qui sont dans cette situation à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté, sans qu'un réexamen ne soit prévu durant les 24 mois d'application.

118. Par suite, c'est l'exposé des motifs davantage que le texte lui-même qui devrait être modifié. En effet, même hypothétique, l'arrivée d'un concurrent dans un délai de 24 mois ne doit pas nécessairement conduire à suspendre l'application de l'arrêté. Cela pourrait même s'avérer contre-productif et conduire à des tarifs plus élevés. Il s'agirait plutôt le cas échant de procéder à un réexamen de la situation dans la zone selon sa situation.

5. UNE REGLEMENTATION PERTINENTE MAIS INSUFFISANTE

a) La question du financement pérenne des réseaux de couverture des zones peu denses reste entière

119. Dans le secteur de l'accès à l'internet fixe, le même raisonnement s'applique sur la question de la couverture de la zone de carence de l'initiative privée que pour la téléphonie mobile. Toutefois, s'agissant de réseaux enterrés très coûteux, il est fort probable que cette zone s'étende en réalité à l'ensemble du territoire.

120. Les coûts de déploiement par foyer concerné sont néanmoins extrêmement variables selon les îles et en leur sein, et seront sans doute bien plus élevés dans les AE qu'à Tahiti. En théorie, cela doit avoir une incidence sur les tarifs. Or, il ressort de la saisine que l'objectif recherché par le gouvernement avec cet arrêté est de préserver l'uniformité des tarifs et des conditions des offres sur l'ensemble du territoire polynésien, indépendamment des coûts exposés.

121. Un tel objectif, qui vise le désenclavement des habitants des AE, est légitime et ne relève pas des compétences de l'Autorité.

122. Toutefois, il est important d'avoir clairement à l'esprit ce que permet et ce que ne permet pas la concurrence des fournisseurs d'accès à internet :

- i) la concurrence permet d'éviter les surprofits et les comportements de captation de rente des opérateurs en monopole dans les segments ouverts à la concurrence, et de permettre d'offrir aux consommateurs une offre de meilleure qualité aux meilleurs tarifs ;
- ii) pour autant, la concurrence ne va pas conduire naturellement les opérateurs à pratiquer des tarifs uniformes sur l'ensemble du territoire, puisque dans une situation d'équilibre, ceux-ci vont pratiquer des tarifs au moins équivalents aux coûts exposés (plus précisément à leur coût marginal), dont on a vu qu'ils seront supérieurs dans les AE, faute de quoi ils ne se déploieront

pas ; le risque est donc d'aboutir à des tarifs différenciés en fonction des conditions de rentabilité des différentes îles.

123. Autrement dit, la concurrence est ici nécessaire mais pas suffisante. Elle ne dispense pas, ni d'une régulation des prestations amont (car pour des raisons d'efficacité économique il a été fait le choix de recourir à un opérateur unique pour déployer et exploiter les réseaux), ni de la mise en œuvre de mécanismes de nature à compenser les surcoûts de ces réseaux dans les archipels éloignés (par une aide publique compensatoire du surcoût ou la mise en œuvre d'un mécanisme de péréquation entre les zones).

124. Dans l'attente d'une telle régulation, le risque est que Onati – si cette activité est vraiment déficitaire y compris déduction faite des aides perçues, ce que l'Autorité n'est pas en mesure d'apprécier - trouve pour compenser un éventuel déficit lié à ce déploiement des solutions de financement inadéquates ou potentiellement anti-concurrentielles, par exemple en surfacturant à ses concurrents des prestations pour lesquelles elle est en situation de monopole et qui ne font pas l'objet d'une régulation de leur tarif.

125. En réalité, la question posée ici est donc strictement identique à celle posée par le déploiement des réseaux 4G. Il s'agit là de sujets relevant de choix politiques, qui ont été examinés dans un précédent avis[19]. L'Autorité renvoie donc à ces développements, qui nécessitent de procéder à une étude détaillée des conditions de rentabilité du déploiement des réseaux fixes.

b) Des réflexions complémentaires doivent être engagées

126. En définitive, l'arrêté proposé représente une solution temporaire, de nature à éviter d'éventuelles dérives de la part de l'opérateur en monopole et d'accroitre les inégalités de développement du territoire. Mais il n'est pas de nature à résoudre les questions relatives au financement de ces réseaux dans les AE. Pis, si le déploiement du réseau fixe est structurellement déficitaire, même une fois déduites les aides actuellement accordées, il pourrait inciter Onati à tenter de récupérer ces pertes par d'autres moyens, comme il le faisait historiquement avec la péréquation, le cas échéant en pratiquant des tarifs anti-concurrentiels dans des activités dans lesquelles il dispose d'une position dominante et qui ne sont pas réglementées.

127. Il convient donc, comme cela est d'ailleurs explicitement prévu par la saisine, que les débats sur les zones denses et peu denses incluent également la question du financement des réseaux fixes prévus dans les zones nouvellement desservies par le haut débit, et ne se limitent pas à la question de la téléphonie mobile.

128. D'ailleurs, comme c'est le cas pour les prestations liées aux câbles sous-marins et à l'itinérance, les opérateurs alternatifs dénoncent les conditions tarifaires de l'accès à son réseau filaire, qui ne leur permettrait pas de rentabiliser leurs offres y compris dans les îles les plus peuplées. Pour inciter au déploiement de Viti et de PMT en tant que fournisseurs universels d'accès à internet, il convient donc de mettre en œuvre une régulation économique efficace de ces offres.

129. Cela inclura la nécessité d'élargir le périmètre des prestations devant relever du régime d'interconnexion obligatoires aux prestations d'accès à la boucle locale de fibre optique de l'OPT, en raison de son monopole sur ces réseaux filaires[20]. A l'heure actuelle en effet, la redevance mensuelle pour la mise à disposition de l'accès passif à la ligne FTTH d'Onati– pourtant en monopole – n'est pas régulée et est contesté par les opérateurs alternatifs.

130. A noter également – compte tenu du coût financier très élevé du déploiement de la fibre – que cette question de l'internet fixe ne peut pas être considérée de manière isolée et indépendante des autres modalités d'accès au haut débit. En effet, au regard de la lourdeur des investissements requis pour déployer un réseau de fibre optique et effectuer la migration depuis le réseau cuivre vers cette technologie, il est nécessaire de s'interroger sur les besoins et l'évolution des usages dans chacune des

[19] Voir l'avis n°2023-A-02 du 24 juillet 2023, § 142 et suivants.

[20] Le réseau FTTH de l'OPT a bénéficié de financements publics.

zones concernées. Le mix technologique qui permettra aux opérateurs d'y fournir des offres d'accès à internet doit être évalué toutes technologies confondues et rendrait peu pertinent par exemple de couvrir des territoires peu denses en fibre optique lorsque les capacités des réseaux 4G ou satellitaires sont suffisantes pour répondre aux besoins.

131. Sur ce point, l'Autorité recommande donc que des études soient conduites, impliquant l'ensemble des opérateurs et les autorités publiques, pour déterminer le mix technologique le mieux adapté aux spécificités polynésiennes, en tenant compte du meilleur ratio entre investissements nécessaires et objectifs à atteindre.

132. L'objectif principal de ces études serait de rationaliser les décisions d'investissements en y impliquant, aux côtés du groupe OPT/Onati, les opérateurs alternatifs. Ces études devront tenir compte de l'état de la migration du réseau de communications mobiles vers un réseau 4G.

RECOMMANDATIONS

1- **Si l'objectif est bien d'assurer l'uniformité des tarifs et des conditions des abonnements à l'internet fixe sur l'ensemble du territoire polynésien durant la durée d'application de l'arrêté, l'exposé des motifs ne doit plus prévoir que l'arrivée d'un nouvel acteur dans une zone conduirait nécessairement à une suspension de l'application de l'arrêté, mais plutôt à un réexamen de son opportunité dans la zone concernée.**

2- **Comme en matière de téléphonie mobile, l'efficacité du déploiement d'un réseau fixe à haut débit à même d'offrir une couverture de l'ensemble du territoire au meilleur coût pour les populations polynésiennes nécessitera des mesures complémentaires :**

- Un élargissement du périmètre du régime d'interconnexion obligatoire – au même titre que l'itinérance dans les zones peu denses – aux prestations d'accès à la boucle locale de cuivre et de fibre optique de l'OPT/Onati, en raison de son monopole sur ces réseaux filaires.
- Une réflexion sur les modalités de financement de ces réseaux, qui sont structurellement déficitaires, à l'image de celle envisagée pour les zones peu denses en matière de téléphonie mobile**.** Il est en effet nécessaire dans ce cas où un seul opérateur est en charge du réseau :
    - soit de différencier les tarifs entre les zones, ce qui est exclu par le gouvernement ;
    - soit de mettre en place des aides publiques au déploiement qui couvrent strictement le déficit, afin de permettre une plus grande transparence dans la concurrence sur les prestations de détail.
    - soit d'effectuer une péréquation depuis la zone dense.
- La séparation des activités de réseau et de détail d'Onati en deux entités totalement distinctes et autonomes, afin de renforcer la transparence sur les coûts et une concurrence à armes égales entre les opérateurs de détail.
- Une réflexion sur la nécessité ou non de déployer de manière extensive la fibre optique lorsque la couverture 4G est suffisante pour assurer un accès au haut débit aux résidents des archipels éloignés.

Délibéré sur le rapport oral de M. Antoine Callot, rapporteur général adjoint, avec l'intervention de Mme Sophie Bresny, rapporteur général, par M. Henri Piffaut, président de séance, Mme Aline Baldassari et Mme Marie-Christine Lubrano, membres du collège.

Le président de séance

Henri Piffaut