



AVIS N°2024-AO-03 DU 29 AVRIL 2024

PORTANT SUR UN PROJET DE LOI DU PAYS PORTANT MODIFICATION DU CODE DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre du 18 avril 2024, enregistrée le 18 avril 2024, sous le numéro 24/0012 A, par laquelle le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence (ci-après l'« **Autorité** ») pour avis sur un projet de loi du pays portant modification du code des postes et télécommunications (ci-après « **CPT** ») ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, le rapporteur général et les représentants de la Direction générale de l'économie numérique (ci-après « **DGEN** ») entendus sur le fondement des dispositions de l'article LP. 630-5 du code de la concurrence lors de la séance du 29 avril 2024 ;

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

1. Le projet de texte soumis à l'examen de l'Autorité entend faire évoluer le cadre réglementaire relatif aux télécommunications extérieures de la Polynésie française. Pour ce faire, il apporte des modifications au code des postes et des télécommunications.
2. Après une présentation du cadre général relatif au secteur des télécommunications en Polynésie française et des principales dispositions du projet de loi du pays (**I.**), ainsi qu'un rappel des enjeux concurrentiels en matière de télécommunications (**II.**), les effets des nouvelles dispositions sur la concurrence seront examinés et l'Autorité formulera ses propositions d'amélioration (**III.**).

I. CONSTATATIONS

3. Le projet de loi du pays soumis à examen de l'Autorité s'inscrit dans un contexte marqué par la construction prochaine de nouveaux câbles sous-marins et par des évolutions techniques récentes permettant d'offrir, notamment dans les territoires les plus isolés de la Polynésie française, de nouveaux services en matière de télécommunications. L'évolution des infrastructures de télécommunications et les développements techniques ont généré une réflexion sur l'évolution de la réglementation relative aux télécommunications extérieures en Polynésie française.
4. Avant de décrire le projet de loi du pays, objet du présent avis, et le contexte de la saisine (**B.**), il convient de décrire de manière synthétique le fonctionnement et la réglementation du secteur des télécommunications en Polynésie française (**A.**).

A. LE SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS EN POLYNESIE FRANÇAISE

1. PRESENTATION GENERALE

5. Le secteur des télécommunications en Polynésie française est régi par le CPT¹. Il a longtemps été organisé autour de l'opérateur historique, public et intégré, l'Office des postes et des télécommunications (ci-après « **OPT** »).
6. L'ouverture à la concurrence du secteur a été initiée en 2003 par la délibération n° 2003-85 APF du 12 juin 2003 modifiée portant dispositions relatives aux livres II et III du CPT. Trois types de services de télécommunications (la téléphonie mobile, la fourniture d'accès à Internet et la procédure de rappel) ont ainsi été ouverts à la concurrence, sous régime d'autorisation, l'OPT conservant un monopole légal sur les télécommunications intérieures fixes (réseaux et téléphonie fixe) et sur les télécommunications extérieures à la Polynésie française.

2. LE SERVICE PUBLIC DES TELECOMMUNICATIONS EXTERIEURES

7. Le service public des télécommunications extérieures de la Polynésie française comprend l'acheminement et le transport de tous signaux de télécommunications à destination ou en

¹ <http://lexpol.cloud.pf/LexpolAfficheTexte.php?texte=181953>.

provenance de la Polynésie française. Les conditions d'exercice de ce service public sont déterminées par un cahier des charges approuvé par arrêté pris en conseil des ministres (article D. 213-2 du CPT).

8. Le service public des télécommunications extérieures de la Polynésie française est assuré par un monopole légal de l'OPT.
9. L'autorisation d'exploitation du réseau de télécommunications extérieures est délivrée pour une durée de vingt ans à l'opérateur en charge (article LP. 212-10). L'opérateur public est toutefois autorisé à confier l'exécution de tout ou partie de ce service public à des tiers (article D. 213- 7).
10. En conséquence de ce monopole, seul l'OPT participe aux projets de câbles sous-marins internationaux (par exemple, le câble Honotua) permettant de relier la Polynésie française au reste du monde.
11. Similairement, seul l'OPT a accès aux offres de capacités satellitaires proposées par les opérateurs de satellites sur la région Pacifique. Les opérateurs alternatifs à l'OPT ne peuvent donc pas recourir directement à l'offre satellitaire qui est nécessaire pour compléter la couverture du territoire en accès à Internet (mobile et fixe), sans contractualiser préalablement avec l'OPT.
12. Jusqu'à récemment, l'OPT disposait d'un partenariat avec la société IntelSat en matière de capacités satellitaires pour le territoire polynésien.

3. CARTOGRAPHIE DES RESEAUX

13. Les principales îles de l'archipel de la Société sont desservies depuis 2010 par le câble sous- marin international Honotua, qui relie la Polynésie française à Hawaï. Ce câble a permis le déploiement du haut débit en Polynésie française. Dans sa partie domestique, Honotua dessert directement les îles de Tahiti, Moorea, Huahine, Raiatea et Bora Bora. Les îles de Maiao, Tetiaroa, Tahaa et Maupiti le sont par faisceau hertzien depuis les îles principales.
14. Depuis le 22 juillet 2020, un second câble sous-marin international, dénommé Manatua, a été mis en service, reliant la Polynésie française, la Nouvelle-Zélande, les îles Cook et les Samoa. Le câble Manatua a permis de sécuriser l'accès au haut débit en Polynésie française en créant une nouvelle connexion internationale par câble sous-marin, indépendante du câble Honotua.
15. Sur le plan domestique, le câble Natitua relie Tahiti à dix îles des archipels des Tuamotu et des Marquises depuis le 18 décembre 2018. 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 l'ancien satellite.
16. Deux îles de l'archipel des Australes, Tubuai et Rurutu sont depuis 2023 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 sont intervenus courant 2023.
17. 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).
18. Enfin et comme évoqué ci-après, d'ici 2026, 5 câbles sous-marins seront installés par Google dans le cadre de l'initiative *South Pacific Connect*. Ces câbles relieront la Polynésie française au Chili, à la côte Ouest des États-Unis, à Guam, à Fidji et à l'Australie.



B. LES OPERATEURS EN TELECOMMUNICATIONS

1. LE GROUPE OPT ET LA SAS ONATI

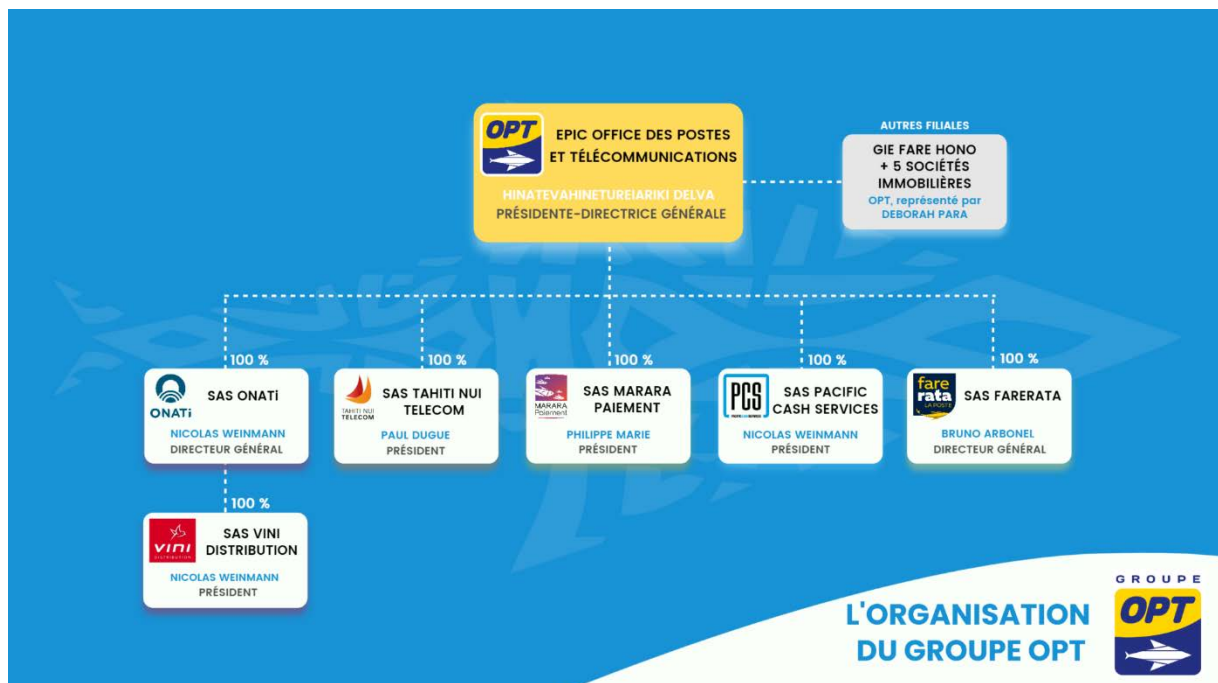
19. L'OPT est un établissement public de la Polynésie française à caractère industriel et commercial (EPIC). Le conseil d'administration de l'OPT est composé de neuf membres avec voix délibérative², dont le directeur général de l'OPT, qui préside, les sept représentants de la Polynésie française (le ministre chargé des postes et des télécommunications, le ministre chargé de la communication³, 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 le représentant titulaire du personnel ou son suppléant. Le directeur général de l'OPT est nommé par arrêté pris en Conseil des ministres.
20. 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.
21. Au sein de l'OPT, sa filiale à 100% SAS Onati, regroupe depuis 2019 l'ensemble des services des télécommunications téléphoniques et de l'accès à Internet, filaires comme mobiles, mais

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

³ Arrêté n° 215 CM du 2 mars 2017 portant modification de la composition du conseil d'administration de l'Office des postes et télécommunications.

également les activités de déploiement et de gestion du réseau, à destination des autres opérateurs comme des consommateurs finaux.

22. Plusieurs lois du pays⁴ ont rendu possible cette opération. L'OPT et Onati ont ainsi conclu :
 - a. Un traité d'apport partiel d'actifs le 31 décembre 2018 par lequel l'OPT a apporté à sa filiale Onati l'ensemble de sa branche d'activités de télécommunications. Ce traité a pris effet le 1^{er} janvier 2019.
 - b. Une convention de délégation du service public le 31 décembre 2018 actant du transfert de la gestion du service public des télécommunications à Onati⁵.
23. Ainsi, si l'OPT a conservé la propriété juridique des infrastructures essentielles, en revanche, il a délégué leur gestion à sa filiale Onati en charge d'exercer une activité ouverte à la libre concurrence, laquelle peut donc en pratique agir sur l'activité monopolistique en même temps que sur l'activité concurrentielle.
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 reconnaître la qualité d'opérateur de télécommunications 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, soit 66 îles, indispensable à l'exercice de l'activité de téléphonie mobile. 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.



Source : OPT

⁴ Loi du pays n°2018-37 du 28 novembre 2018 et Loi du pays n°2018-42 du 27 décembre 2018.

⁵ Une nouvelle convention a été conclue le 18 juin 2019 et a annulé et remplacé celle datant du 31 décembre 2018.

2. LES AUTRES OPERATEURS PRIVES DE TELECOMMUNICATIONS INTERIEURES

a. La société Pacific Mobile Telecom

26. La société Pacific Mobile Telecom PMT (ci-après « la société 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 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).

b. La société 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 l'autorisation d'établissement et d'exploitation d'un réseau ouvert au public permettant la fourniture d'un service de communications mobiles⁶. 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.

3. LES OPERATEURS PAR SATELLITES

31. Historiquement, le secteur des télécommunications par satellites était dominé par des opérateurs spécialisés dans la télévision par satellite et marginalement les communications voix, tels que EutelSat et IntelSat, qui exploitent des satellites en orbites moyenne⁷ couplée à une infrastructure terrestre.
32. Ces prestations de service par les constellations de satellites « historiques » sont marquées par un temps de transmission des données (ou un temps de « latence »), relativement élevé. Ces services étaient adaptés à la transmission de la télévision par satellite et aux services de téléphonie dans toutes les régions du monde. En revanche, ils ne sont pas les plus adaptés aux usages Internet à haut débit de données tels que le streaming, des jeux en ligne, des appels vidéo ou d'autres activités.

⁶ Arrêté n° 1185 CM du 5 juillet 2018 conférant à la société Viti la qualité d'opérateur de télécommunication.

⁷ L'orbite terrestre moyenne, communément appelée orbite circulaire intermédiaire ou MEO (*Medium Earth Orbit* en anglais), est une orbite autour de la Terre située entre 2 000 et 35 786 kilomètres d'altitude, soit au-dessus de l'orbite terrestre basse et en dessous de l'orbite géostationnaire (source : [Définition d'orbite moyenne | Dictionnaire français \(lalanguefrancaise.com\)](https://www.lalanguefrancaise.com/dictionnaire/definition-orbite-moyenne)).

33. Plus récemment, une nouvelle offre de télécommunications par satellite s'est développée depuis le déploiement des premiers satellites de la constellation « *Starlink* », un service d'accès à Internet haut débit par satellite exploité par **Starlink Services LLC**, filiale de la compagnie aérospatiale américaine SpaceX. Starlink est la première et la plus grande constellation de satellites au monde utilisant une orbite terrestre basse pour fournir un accès à Internet à haute vitesse capable de prendre en charge par exemple le streaming, les jeux en ligne et les appels vidéo⁸.
34. Starlink ambitionne d'offrir un accès à Internet par satellite à haut débit sur l'ensemble de la planète, à l'aide d'une constellation de plusieurs milliers de satellites placés en orbite basse autour de la Terre. Plusieurs autres constellations de grande envergure sont en développement aux Etats Unis, en Russie et en Chine.
35. **OneWeb**⁹ est le second opérateur à proposer des services de télécommunications basés sur une large constellation de satellites de télécommunications en orbite basse pour fournir un Internet haut débit dans des régions mal desservies par les réseaux terrestres. A la différence de Starlink, OneWeb s'adresse aux opérateurs telecoms et ne propose pas de service directement disponible au grand public.
36. **Amazon** a également lancé, en octobre 2023, les deux premiers satellites de son Projet Kuiper. Ce projet d'infrastructure pour l'Internet par satellite repose sur une constellation de satellites placés sur une orbite terrestre basse dont la mise en service en version bêta doit débuter fin 2024. Le projet prévoit le déploiement dans une première phase de 3 236 satellites circulant à une altitude d'environ 600 kilomètres. L'objectif de Kuiper est de fournir un accès haut débit avec un faible temps de latence aux utilisateurs d'Internet, particuliers ou professionnels, actuellement mal desservis par les réseaux terrestres. Le projet entre ainsi directement en concurrence avec les projets Starlink et OneWeb. Ainsi, contrairement aux constellations de la génération précédente, les méga constellations ont démontré la possibilité d'offrir au-delà de la télévision par satellite, un Internet haut débit sur l'ensemble du globe avec un temps de latence plus faible, du fait de leur orbite basse. Ces services de télécommunications sont également adaptés aux zones peu denses ou isolées géographiquement, mal ou pas connectées aux réseaux terrestres.
37. En Polynésie française, OneWeb est déjà présent avec 18 antennes installées sur le site de Tahiti Nui Telecom, filiale de l'OPT, à Papeete. La filiale de l'OPT y exploite également un data center et y héberge des infrastructures dites « sensibles ». En effet, aux côtés du centre de transmission satellitaire de l'OPT et des équipements terrestres du câble sous-marin Honotua, l'Agence spatiale européenne avait fait installer sur ce site une des stations au sol du système de navigation par satellite concurrent du GPS américain, Galileo. Depuis l'installation de Galileo, des techniciens qualifiés interviennent sur ce site hautement sécurisé permettant ainsi d'accueillir de nouvelles installations satellitaires¹⁰.

4. LES OPERATEURS DE CABLES SOUS-MARINS INTERNATIONAUX

38. En octobre 2023, la division infrastructure de réseaux de Google a lancé l'initiative « *South Pacific Connect* » qui doit fournir deux nouveaux câbles sous-marins transpacifiques – Honomoana et Tabua – pour contribuer à de nouvelles connections numériques dans le

⁸ [Starlink | Fonctionnement de Starlink.](#)

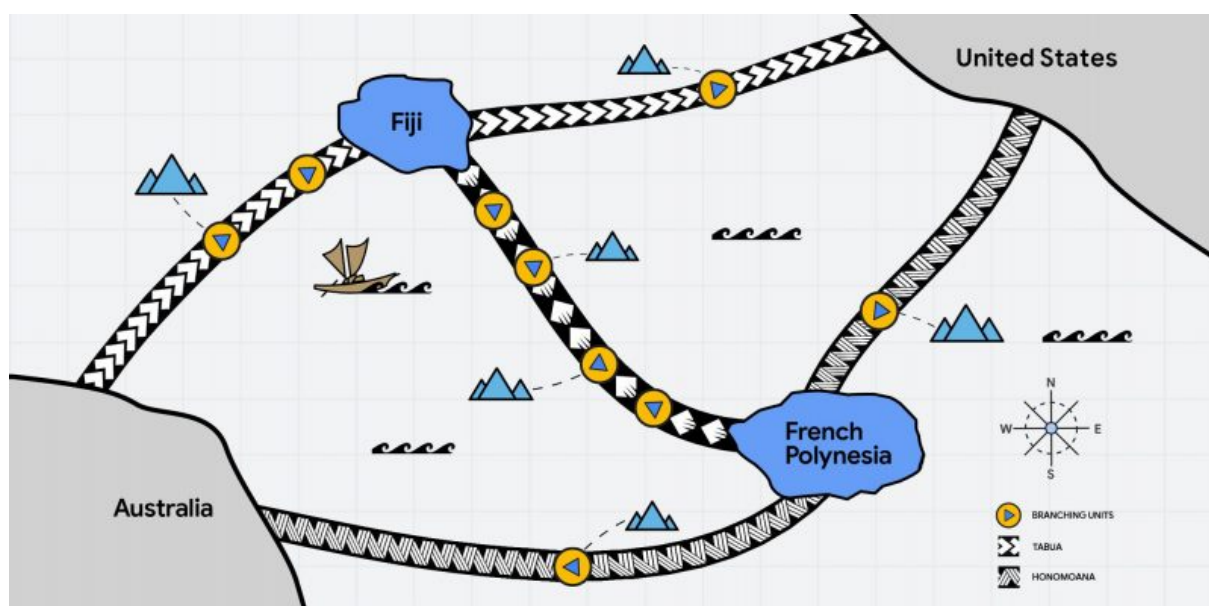
⁹ En septembre 2023, OneWeb a été absorbé par Eutelsat. À la suite de cette opération, Eutelsat est devenu le 3^{ème} opérateur de satellites au monde en termes de chiffre d'affaires disposant d'une constellation de 648 satellites de basse orbite.

¹⁰ [OneWeb, StarLink... À Papeete, l'OPT et le gouvernement regardent vers les étoiles - Radio1 Tahiti.](#)

Pacifique¹¹. En collaboration avec un certain nombre de partenaires, dont l'OPT de Polynésie française, l'arrivée de Google permettra de créer une boucle reliant les États-Unis à l'Australie via Tahiti au Sud et Fidji au Nord à travers le premier câble Honomoana et un second câble Tabua reliera Tahiti à Fidji.

39. En outre, l'initiative *South Pacific Connect* construira des stations d'atterrissement de câbles en Polynésie française et les connectera avec un câble d'interconnexion. Cela servira à connecter les routes transpacifiques, à améliorer la fiabilité, à ajouter de la capacité et à réduire la latence pour les utilisateurs de Polynésie.
40. Google indique qu'il s'agit de l'un des premiers projets de ce type dans le Pacifique, offrant la possibilité d'apporter une connectivité internationale redondante à une région exposée aux catastrophes naturelles.

Les projets de câbles sous-marins internationaux Honomoana et Tabua



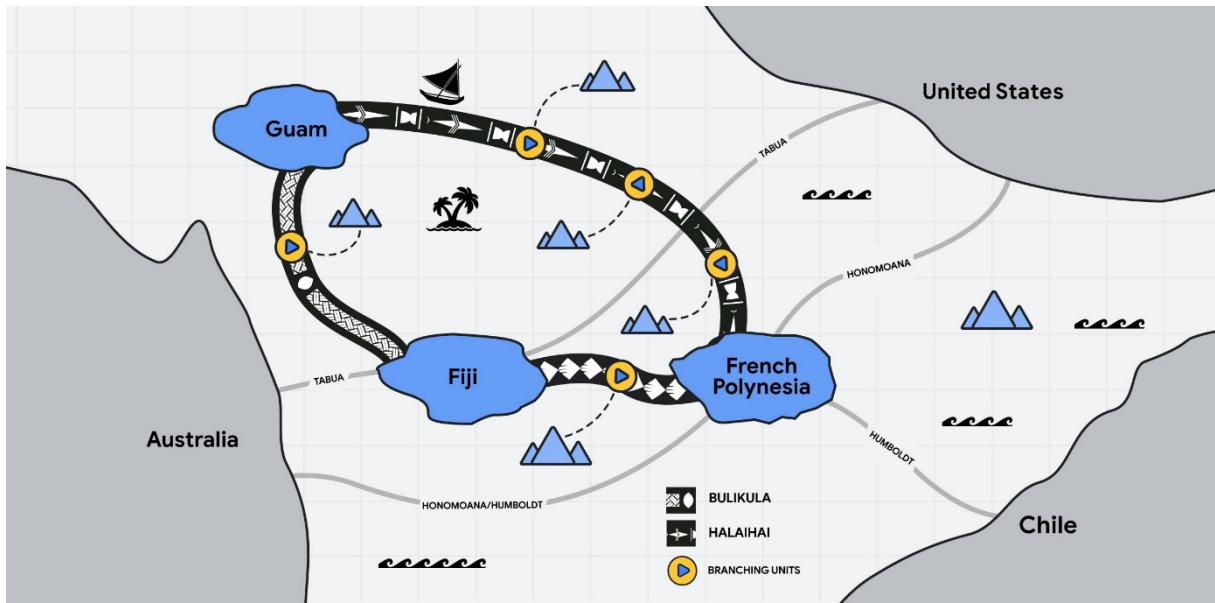
Source : Google

41. En janvier 2024, Google annonce une nouvelle initiative « *Central Pacific Connect* », qui fournira deux nouveaux câbles intra-Pacifiques — Bulikula et Halaihai¹². L'un d'eux, Halaihai, reliera Guam à la Polynésie française. S'appuyant sur l'initiative « *South Pacific Connect* » annoncée en octobre, l'initiative centrale *Pacific Connect* créera un réseau de câbles sous-marins entre Guam, la Polynésie française et les Fidji.

¹¹ Communiqué de presse du VP Google for Global Network Infrastructure, Connecting the South Pacific with new subsea cables, <https://cloud.google.com/blog/products/infrastructure/honomoana-and-tabua-subsea-cables-connect-south-pacific/?hl=en>

¹² Communiqué de presse du VP Google for Global Network Infrastructure, Introducing Bulikula and Halaihai, subsea cables to connect the central Pacific, <https://cloud.google.com/blog/products/infrastructure/introducing-bulikula-and-halaihai-subsea-cables-to-connect-the-central-pacific?hl=en>.

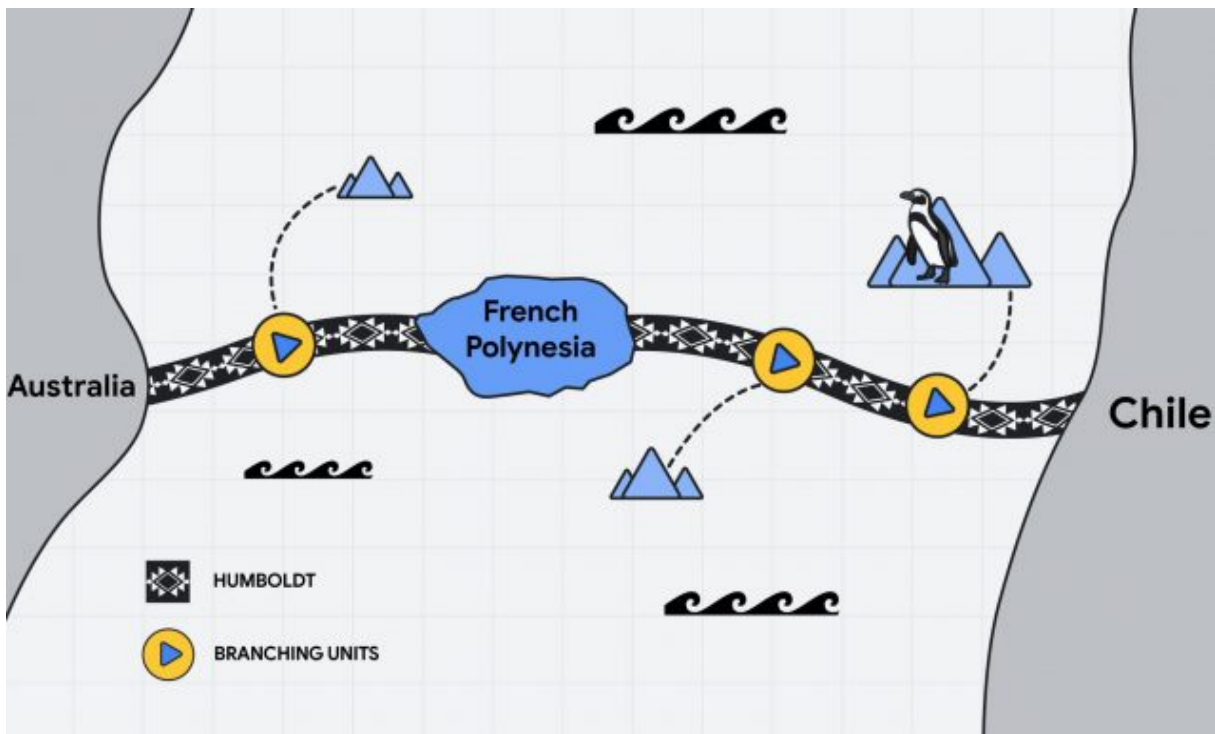
Les projets de câbles sous-marins internationaux Bulikula et Halaihai



Source : Google

42. En mars 2024, Google a annoncé la création d'un nouveau câble sous-marin international « Humboldt » qui doit relier le Chili à l'Australie en passant par la Polynésie française¹³. Selon les informations de la presse généraliste, il s'agirait d'un nouvel investissement réalisé en coopération entre Google, l'établissement public chilien de développement *Desarollo Pais* et l'OPT polynésien.

Le projet de câble sous-marin international Humboldt



Source : Google

¹³ <https://www.radio1.pf/google-annonce-humboldt-son-cable-chili-polynesie-australie/>.

43. Au-delà de ces cinq projets de câbles sous-marins internationaux au départ de la Polynésie française, le président Moetai Brotherson prévoit l'installation de plusieurs câbles supplémentaires en Polynésie française dans les années à venir¹⁴.

C. LE PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS A EXAMEN

44. Le projet de loi du pays soumis à l'examen de l'Autorité a pour objet de modifier le CPT afin principalement :
- de créer une nouvelle catégorie d'opérateurs privés de télécommunications extérieures **(1.)** ;
 - de modifier le monopole de l'OPT en matière d'établissement de réseau sur le domaine public et de télécommunications extérieures **(2.)** ; et
 - de modifier le régime des autorisations relatives à l'établissement et l'exploitation des réseaux de télécommunications extérieures **(3.)**.

1. CREATION D'UNE NOUVELLE CATEGORIE D'OPERATEURS PRIVES DE TELECOMMUNICATIONS EXTERIEURES

45. L'article **LP 2 A.** du projet de loi du pays modifie le 3° de l'article LP. 211 en intégrant à la définition du réseau ouvert au public une exclusion concernant les réseaux de télécommunications extérieures établis ou utilisés par des opérateurs privés.
46. L'article **LP 2 B.** vient apporter des précisions au 5° de l'article LP. 211 relatif à la définition d'un réseau public. Les réseaux privés, utilisés par l'opérateur public par le biais d'un contrat de bail ou d'un contrat conférant des droits irrévocables d'usage, sont désormais assimilés à un réseau public.
47. Il est également proposé, dans l'article **LP 2 D.** du projet de loi du pays, de modifier le 20° de l'article LP. 211 afin de créer une distinction claire entre l'opérateur public de télécommunications extérieures autorisé à fournir des services de télécommunications dans le cadre de son service public des télécommunications et un opérateur privé de télécommunications extérieures qui a l'interdiction de fournir ce genre de service et qui est tenu de garantir un accès à son réseau à l'opérateur public.
48. L'article **LP 2 E.** ajoute la définition du réseau de télécommunications extérieures suivante : « *On entend par réseau de télécommunications extérieures un réseau permettant l'acheminement et le transport de tous signaux de télécommunications à destination ou en provenance de la Polynésie française* », au 24° à l'article LP. 211.

2. MODIFICATION DU MONOPOLE DE L'OPT EN MATIERE D'ETABLISSEMENT DE RESEAU SUR LE DOMAINE PUBLIC ET EN MATIERE DE TELECOMMUNICATIONS EXTERIEURES

49. L'article **LP 9** du projet de loi du pays supprime toutes mentions faisant référence au service public des télécommunications extérieures au sein de l'article LP. 213-2. Ces mentions sont

¹⁴ <https://www.radio1.pf/15-cables-dici-huit-a-dix-ans-au-fenua/>.

transférées par l'article LP. 10 à l'article LP. 213-7, afin de distinguer d'un côté le service public des télécommunications internes à la Polynésie française (art. LP 213-2), et de l'autre le service public des télécommunications extérieures (art. LP 213-7). Il est ajouté une précision à l'article LP. 213-7, quant au fait que l'opérateur public assure son service public des télécommunications extérieures au travers de son réseau public.

50. L'article **LP 2** du projet de loi du pays modifie le 5° de l'article LP 211 et assimile désormais les réseaux privés « *établis par l'opérateur public ou utilisés par ce dernier dans le cadre d'un contrat de bail ou d'un contrat conférant à l'opérateur public des droits irrévocables d'usage* », à un réseau public.
51. L'article **LP 11** vient compléter l'article LP. 214-1 en rendant condamnable le fait d'établir ou de faire établir un réseau de télécommunications extérieures sans être titulaire de l'autorisation prévue à l'article LP. 212-1 ou le fait de maintenir ce réseau et son exploitation à la suite d'une décision de suspension ou de retrait de cette autorisation. La sanction s'élève à 6 mois d'emprisonnement et à une amende d'un montant maximum de 8.900.000 FCFP.
52. L'article **LP 13** propose d'insérer au code des postes et télécommunications un article LP. 231-2-1 afin de permettre à l'opérateur de télécommunications extérieures des prérogatives lui permettant d'effectuer des opérations pour l'établissement et l'entretien du réseau de télécommunications extérieures dont il est le propriétaire.
53. L'article **LP 14** vient ajouter une exception au monopole de l'opérateur public en matière d'établissement de réseau sur le domaine public. L'article LP. 231-4, propose de laisser à l'opérateur privé propriétaire d'un réseau de télécommunications extérieures le soin de déterminer le tracé de son réseau lorsque celui-ci doit emprunter la voie publique, en accord avec l'autorité responsable de la voie.
54. L'article **LP 15** crée un nouvel article LP. 231-4-1 qui vient préciser l'article L. 231-4 en explicitant clairement la compétence de l'opérateur privé de télécommunications extérieures d'établir lui-même et de déterminer avec l'accord préalable de l'autorité administrative responsable de la voie le tracé de son propre réseau lorsqu'il doit emprunter la voie publique.
55. L'article **LP 16** complète l'article LP. 231-5 en précisant que les réseaux ouverts au public et les réseaux indépendants sont exempts de taxes ou redevances dans le cadre de leur occupation du domaine public.
56. À l'inverse, l'article **LP 17** crée l'article LP. 231-5-1 CPT et soumet les réseaux de télécommunications extérieures, propriété d'opérateur privé, aux taxes ou redevances au titre de l'occupation du domaine public.

3. MODIFICATION DU REGIME DES AUTORISATIONS RELATIVES A L'ETABLISSEMENT ET L'EXPLOITATION DES RESEAUX DE TELECOMMUNICATIONS EXTERIEURES

57. L'article **LP 3** modifie la rédaction de l'article LP. 212-1 en soumettant désormais l'établissement et/ou l'exploitation des réseaux de télécommunications extérieures à une autorisation accordée en conseil des ministres. Des arrêtés pris en conseil des ministres fixeront les conditions de délivrance de ces autorisations. Ces arrêtés n'étant pas rédigés à ce stade, ils n'ont pas été transmis à l'Autorité.
58. L'article **LP 6** complète les dispositions de l'article LP. 212-10 en précisant désormais, au même titre que l'article LP. 212-1, que les réseaux de télécommunications extérieures font l'objet d'une autorisation préalable à leur exploitation, cette autorisation est rallongée à 25 ans afin qu'elle coïncide avec les délais d'amortissement et la durée de vie de ce genre de réseau.

59. L'article **LP 6** propose aussi l'ajout d'un « IV » afin de soumettre les opérateurs de réseaux de télécommunications extérieures, au même titre que les opérateurs de réseaux ouverts au public, à un certain nombre d'obligations minimales à respecter. Il s'agit ici d'un article à vocation pédagogique afin de rappeler à ce type d'opérateur qu'il devra respecter les normes et spécifications du réseau et des services, qu'il devra se conformer aux prescriptions exigées par la protection de la santé et de l'environnement et par les objectifs d'aménagement du territoire et de l'urbanisme, qu'il devra suivre les dispositions relatives aux fréquences sur le territoire de la Polynésie française, accepter les sujétions imposées à l'opérateur pour les besoins du contrôle de son activité, respecter les prescriptions exigées par l'ordre public, la défense nationale et la sécurité publique et s'acquitter des frais, taxes et redevances dues par l'exploitant pour couvrir les coûts administratifs occasionnés par la mise en œuvre des dispositions du présent livre (Livre II – Des télécommunications) dans les conditions prévues par le présent code et le code des impôts.
60. Les articles **LP 4 et LP 5** proposent de modifier les articles D. 212-3 et D. 212-4, qui deviennent désormais les articles LP. 212-3 et LP. 212-4, en ce qu'ils ne s'appliquent plus uniquement aux opérateurs de télécommunications mais aussi aux opérateurs de télécommunications extérieures. Les autorités compétentes de la Polynésie française pourront désormais recueillir auprès de ces opérateurs les informations ou documents nécessaires permettant de s'assurer du bon respect des principes et obligations définis aux articles D. 212-1 et D. 212-2 du CPT. Il est ajouté la possibilité pour les autorités de sanctionner les manquements des opérateurs de télécommunications extérieures.
61. L'article **LP 7** vient clarifier l'article LP. 212-22 en limitant le droit d'interconnexion aux réseaux ouverts au public, non plus à tous les titulaires d'une autorisation délivrée en application de l'article LP. 212-1, mais uniquement pour les titulaires d'une autorisation d'établissement ou d'exploitation de réseaux ouverts au public, excluant de facto l'opérateur privé de télécommunications extérieures.
62. L'article **LP 8** remanie l'article L. 212-25-2 uniquement en ce qu'il ajoute : « *de télécommunication* » après « *Les opérateurs* » dans un souci de cohérence et de précision.

II. CONCURRENCE ET TELECOMMUNICATIONS

63. La libéralisation des infrastructures de télécommunications s'est justifiée, dans le monde entier, dans le cadre de la mutation des sociétés et des économies qu'ont généré le développement et l'omniprésence progressive des technologies de l'information et de la communication, vers des sociétés et économies « de l'information ». En effet, dans ce mouvement, une économie ne peut rester performante et compétitive que si elle intègre et diffuse les technologies de l'information et de la communication dans ses processus de production, pour en améliorer la productivité, essentielle à la production des richesses et de la compétitivité. En stimulant la croissance économique, la compétitivité est créatrice d'emplois.
64. Les bénéfices de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications sont désormais bien connus : une pression accrue à la baisse des tarifs, un choix élargi de services et une qualité améliorée. La pénétration des produits et services liée aux technologies de l'information et des communications dans les rouages économiques et industriels participe au progrès technologique et à l'innovation. Ces effets positifs se cumulent et déclenchent des cercles vertueux dans tous les domaines de l'économie, au bénéfice des entreprises et des consommateurs.

A. LES CARACTERISTIQUES DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS

65. Le secteur des télécommunications se caractérise d’abord par des investissements lourds et des coûts fixes importants qui en font « *une industrie de réseau* » (tout comme le secteur ferroviaire ou de l’énergie notamment). L’introduction de la concurrence dans une telle industrie ne peut généralement pas s’opérer à tous les niveaux et nécessite de distinguer ce qui relève des infrastructures essentielles de ce qui doit relever du domaine concurrentiel. Cette distinction se fait classiquement sur la notion de rendements croissants qui conduit à restreindre le champ du monopole aux infrastructures essentielles, qui présentent donc des caractéristiques de monopole naturel, ou, en d’autres termes, aux infrastructures de réseau dont il n’est pas souhaitable qu’elles soient dupliquées. Les activités d’exploitation du réseau relèvent, en revanche, du domaine concurrentiel. Traditionnellement, cette étape repose sur l’abolition ou le réaménagement réglementaire des droits spéciaux ou exclusifs accordés aux opérateurs de télécommunications historiques (la plupart du temps publics) pour l’établissement et l’exploitation des réseaux de télécommunications et pour la fourniture de services de télécommunications.
66. De la même manière, les industries de réseau présentent la particularité de participer à une offre de service public ou de service universel¹⁵, voire de contribuer à une mission d’intérêt général¹⁶, particularité qui justifiait d’ailleurs leur statut juridique de monopole public. Ouverture à la concurrence et maintien d’un service public ou universel ne sont pas incompatibles, mais posent la question des conditions de coexistence des activités relevant du secteur public et celles relevant du secteur privé dans un environnement concurrentiel. Si les pouvoirs publics décident que ces services publics relèvent d’un monopole confié à l’opérateur public¹⁷, il convient d’en préciser clairement les limites dans le cadre du découpage des activités en monopole et en concurrence et de veiller à ce que les financements consentis à l’entreprise publique ne lui permettent pas d’obtenir des avantages, de quelque nature qu’ils soient, qu’un investisseur privé en économie de marché ne pourrait obtenir¹⁸.
67. Ensuite, les industries de réseau en amont d’une ouverture à la concurrence présentent souvent une structure verticalement intégrée, qui implique que les activités ouvertes à la concurrence dépendent généralement des activités réservées au monopole. Cette articulation pose un certain nombre de questions, qui découlent de deux préoccupations principales que sont i) les conditions d’accès aux infrastructures en monopole par les nouveaux entrants qui ambitionnent de se développer sur les segments ouverts à la concurrence, accès qui doit être libre et non discriminatoire pour éviter que le monopole ne se reconstitue là où il a été remis en cause, ii)

¹⁵ Service qui pourrait se définir comme un service minimal d’une qualité donnée, accessible à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et à un prix abordable.

¹⁶ Aménagement du territoire, cohésion sociale, sécurité des citoyens, santé publique, etc.

¹⁷ À cet égard, les activités relevant du secteur public ne nécessitent pas, par nature, que l’opérateur qui en a la charge soit l’opérateur historique ou qu’il se trouve en situation de monopole public. Voir « *Etude thématique : Les monopoles publics dans le jeu concurrentiel* », Rapport annuel de l’Autorité nationale de la concurrence, 2003, p.109.

¹⁸ Notamment, s’agissant des services publics, leur fourniture impose des contraintes à l’entreprise, comme la présence sur l’ensemble du territoire, la desserte de zones non rentables, la péréquation tarifaire entre catégories de consommateurs ou zones géographiques..., qui, dans la situation historique de monopole, étaient financées par des subventions croisées entre les services rentables et les services déficitaires, opérant une forme de redistribution entre différentes catégories d’usagers. Or, l’ouverture à la concurrence remet en cause ce système de financement « interne » dans la mesure où les nouveaux entrants sont enclins à se concentrer sur les activités les plus rentables et à laisser l’opérateur en charge des obligations de service public les moins rentables voire déficitaires (« l’écémage »). Le financement du service public est néanmoins possible dans un cadre concurrentiel : « *pour éviter de déstabiliser le financement des segments d’activité les moins rentables, divers instruments sont envisageables : fonds de compensation alimenté par des taxes sur les opérateurs ou des dotations de l’Etat, procédures d’enchère négative pour les zones non rentables, système de pay or play où chaque opérateur choisit d’assurer l’obligation ou d’y contribuer financièrement* » (« *Etude thématique : concurrence et transport de voyageurs* », Rapport annuel de l’Autorité de la concurrence, 2011, p.69.

les opportunités de subventions croisées entre activités réservées (en monopole) et activités concurrentielles de l'opérateur historique, qui rendent possibles des offres artificiellement compétitives faussant le jeu de la concurrence.

B. LES CONDITIONS DE REUSSITE DE LA CONCURRENCE

68. Les caractéristiques d'une industrie de réseau, et notamment du secteur des télécommunications, appellent le respect d'un certain nombre de principes pour assurer l'introduction et le développement d'une concurrence effective sur le ou les marchés concernés : 1) la séparation des activités en monopole et en concurrence, 2) la tarification de l'accès aux infrastructures et aux services et, 3) la nécessité d'un régulateur sectoriel indépendant.
69. En effet, une fois que les pouvoirs publics ont distingué, en préalable à l'ouverture à la concurrence et au sein de l'opérateur historique, d'une part des infrastructures de réseaux, qui demeurent en monopole, d'autre part des activités d'exploitation, qui sont ouvertes à la concurrence, il convient de s'assurer que les opérateurs nouveaux entrants sur les activités en concurrence puissent accéder librement aux infrastructures en monopole, dans des conditions équitables, pour pouvoir investir dans la fourniture de services de télécommunications, plus ou moins progressivement, et dans le déploiement de leurs propres réseaux. L'objectif est d'empêcher que l'opérateur historique, qui dispose d'une position prééminente acquise par le biais des droits exclusifs ou spéciaux sur ses infrastructures, en exclut ou en restreigne l'accès à ses concurrents.
70. Les conditions d'accès aux infrastructures de réseaux doivent cependant être définies de manière à établir un juste équilibre entre, d'une part, favoriser l'accès à ces infrastructures par les nouveaux entrants pour permettre le développement de la concurrence au bénéfice des consommateurs et, d'autre part, maintenir la qualité du réseau de l'opérateur historique, en lui assurant les revenus nécessaires à son entretien et à son développement.
71. Cependant, comme le souligne l'Autorité nationale de la concurrence : « *L'équilibre recherché nécessite une connaissance assez fine des coûts relatifs à l'infrastructure essentielle, de leur structure comme de leur niveau. L'acquisition par le régulateur de cette information est cependant d'autant plus complexe que l'opérateur historique est verticalement intégré, et que sa comptabilité ne permet pas d'opérer les distinctions souhaitées entre ses différentes activités. En outre, l'entreprise détenant ou gérant l'infrastructure essentielle est par principe bien mieux informée que le régulateur ou les entrants potentiels, s'agissant non seulement des éléments propres au réseau auquel elle doit donner l'accès, mais aussi des caractéristiques du secteur, telles que la structure de la demande. Ces asymétries d'information peuvent conduire à une estimation incorrecte des coûts liés à l'infrastructure, et par conséquent peuvent distordre l'efficacité de la régulation du secteur non concurrentiel et l'effectivité de la concurrence dans les activités ouvertes aux nouveaux entrants* »¹⁹. C'est pourquoi, une condition nécessaire à l'ouverture à la concurrence d'un secteur intégré verticalement, consiste à instaurer une séparation entre les entités de l'opérateur historique exerçant les activités en monopole et celles opérant dans le domaine concurrentiel.
72. En dépit de cette séparation, une régulation du secteur est nécessaire, plus ou moins forte selon le degré de séparation de l'opérateur historique. En effet, le processus d'ouverture à la

¹⁹ « [Étude thématique concurrence et transport de voyageurs](#) », [Rapport annuel de l'Autorité de la concurrence, 2011](#), p.58.

concurrence impacte la nature et les modalités de l'intervention publique dans le secteur « dérégulé ».

1. LA SEPARATION DES ACTIVITES EN MONOPOLE ET EN CONCURRENCE

73. La connaissance des coûts encourus par un opérateur verticalement intégré en monopole sur ses infrastructures de réseaux nécessite, *a minima*, l'instauration d'une séparation comptable et financière entre les activités relevant du monopole et les activités ouvertes à la concurrence.
74. La séparation comptable et financière permet en effet d'aller à l'encontre des distorsions au développement de la concurrence liée à la structure verticale de l'opérateur en créant plusieurs entités comptables distinctes, pour chaque type d'activités. Elle simule donc sur le plan comptable l'existence de plusieurs opérateurs au sein du même opérateur : ceux qui opèrent sur les marchés en monopole et ceux qui opèrent sur les marchés en concurrence. De ce fait, elle permet de vérifier que les coûts de l'opérateur historique sont justement répartis et recouverts entre les activités en monopole et les activités en concurrence, et donc facilite la détermination des tarifs d'accès et met à jour les subventions croisées.
75. Cependant, dans les industries de réseaux, et notamment en présence d'infrastructures essentielles, la séparation comptable et financière des activités de l'opérateur verticalement intégré ne suffit pas à contrecarrer ses incitations à mettre en œuvre des stratégies d'éviction ou d'exploitation abusive sur les marchés aval ou connexes ouverts à la concurrence.
76. C'est pourquoi, dans ce cadre particulier, les autorités de concurrence recommandent une séparation plus poussée, allant, en fonction des cas d'espèce, de la séparation fonctionnelle à la séparation de propriété²⁰. L'autorité nationale de la concurrence considère que « *la mise en œuvre d'une telle séparation vise à faciliter l'accès au réseau par les nouveaux entrants et à préciser et vérifier les principes de tarification non discriminatoire de l'accès aux infrastructures, tout en veillant à ce que les obligations de service public soient respectées dans un environnement concurrentiel* »²¹.
77. De manière générale, le transfert de propriété des infrastructures essentielles à une entreprise distincte de l'opérateur qui agit sur les marchés ouverts à la concurrence est l'option privilégiée par les autorités de concurrence européennes, car il est considéré comme le moyen le plus efficace économiquement pour assurer l'accès non discriminatoire des nouveaux entrants aux infrastructures mais également pour supprimer tout risque de conflit entre les différentes activités de l'opérateur historique (en évitant notamment les subventions croisées, ou encore le recueil d'information sur la stratégie commerciale des concurrents) et réduire les coûts de contrôle²². Lorsqu'une séparation de propriété n'est pas possible à court ou moyen terme, en raison par exemple de difficultés liées au transfert des personnels, une solution de second rang consiste en la filialisation des entités de l'opérateur historique assurant les différents types d'activités. L'option consistant à opérer une séparation fonctionnelle ne peut quant à elle être envisagée que transitoirement, et à la condition qu'elle s'accompagne d'une réelle séparation

²⁰ La séparation fonctionnelle consiste en la création d'un département séparé et la mise en œuvre de règles de fonctionnement permettant d'ériger entre celui-ci et les autres services de l'opérateur historique des « murailles de Chine ». La séparation de propriété impose à l'opérateur de désinvestir le département concerné dans une filiale créée à cet effet (revente à un actionnariat différent). Entre ces deux types de séparation figure la séparation juridique ou structurelle, qui consiste en la filialisation du département concerné.

²¹ « *Étude thématique : concurrence et transport de voyageurs* », Rapport annuel de l'Autorité nationale de la concurrence, 2011, p.58.

²² *Ibid.*, page 61.

comptable : « une répartition stricte des compétences sur les plans fonctionnel, financier, opérationnel et humain »²³.

2. LA TARIFICATION DE L'ACCES AUX INFRASTRUCTURES ESSENTIELLES

78. Dans une étude thématique intitulée « *L'orientation des prix vers les coûts* »²⁴, l'Autorité nationale de la concurrence revient sur la question de la tarification de l'accès aux infrastructures essentielles.
79. **La qualification d'une infrastructure d'essentielle** est le fruit d'une pratique décisionnelle et d'une jurisprudence bien établies ; l'Autorité nationale de la concurrence a ainsi énoncé cinq conditions cumulatives à cette qualification : « *En premier lieu, l'infrastructure est possédée par une entreprise qui détient un monopole (ou une position dominante) ; En deuxième lieu, l'accès à l'infrastructure est strictement nécessaire (ou indispensable) pour exercer une activité concurrente sur un marché amont, aval ou complémentaire de celui sur lequel le détenteur de l'infrastructure détient un monopole (ou une position dominante) ; En troisième lieu, l'infrastructure ne peut être reproduite dans des conditions économiques raisonnables par les concurrents de l'entreprise qui la gère ; En quatrième lieu, l'accès à cette infrastructure est refusé ou autorisé dans des conditions restrictives injustifiées ; En cinquième lieu, l'accès à l'infrastructure est possible* »²⁵.
80. La Cour de cassation a précisé que la démonstration du « caractère essentiel » impliquait, pour le concurrent qui réclame l'accès, l'absence de « *solutions alternatives économiquement raisonnables, fussent-elles moins avantageuses* »²⁶. La Cour d'appel de renvoi dans cette même affaire en a conclu qu'« *il doit à tout le moins être établi que la création de ces produits ou services n'est pas économiquement rentable pour une production à une échelle comparable à celle de l'entreprise contrôlant le produit ou le service existant* ».²⁷
81. **La tarification de l'accès à une infrastructure essentielle** doit, dans ces circonstances, être garantie dans des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires. Une telle tarification permet en effet de lever les barrières à l'accès à cette infrastructure et aux nouveaux entrants de développer leurs activités qui en dépendent.
82. Cependant, dans les industries de réseau et en présence d'un opérateur intégré verticalement, le principe de non-discrimination de la tarification s'avère non opératoire du fait de la forte intégration verticale. En effet, pour une entreprise intégrée, au sens où le seul objectif poursuivi par l'ensemble de la structure est la maximisation du profit total des activités, le prix de cession interne de l'infrastructure essentielle n'a pas de signification économique et peut être l'objet de manipulation comptable²⁸. Il en résulte que généralement, les tarifs établis ne revêtent qu'artificiellement un caractère non discriminatoire.

²³ *Ibid.*, pp. 61 et 64.

²⁴ « *Étude thématique : l'orientation des prix vers les coûts* », Rapport annuel de l'Autorité de la concurrence, 2002.

²⁵ Avis du Conseil de la concurrence n° 02-A-08 du 21 mai 2002 relatif à la saisine de l'Association pour la promotion de la distribution de la presse ; Décision ADLC n° 09-D-06 du 5 février 2009 relative à des pratiques mises en œuvre par la SNCF et Expedia Inc. dans le secteur de la vente de voyages en ligne ; Décision ADLC n° 12-D-01 du 10 janvier 2012 relative à une demande de mesures conservatoires concernant des pratiques mises en œuvre par les sociétés Oracle Corporation et Oracle France.

²⁶ Cass. Com., 12 juillet 2005, n° 04-12388, NMPP.

²⁷ CA Paris, 31 janvier 2006, ct0175.

²⁸ « *Étude thématique : l'orientation des prix vers les coûts* », Rapport annuel de l'Autorité nationale de la concurrence, 2002, p.70.

83. La problématique s'accroît dans le cas où l'opérateur verticalement intégré, qui détient l'infrastructure essentielle et en offre l'accès sur un marché de gros, est également actif sur les marchés ouverts à la concurrence situés en aval de cette infrastructure.
84. Dans ce cas, dans la mesure où il s'agit de permettre aux concurrents d'exercer une concurrence effective sur le marché aval dépendant de l'accès à l'infrastructure, il peut suffire de s'assurer qu'ils ne sont pas victimes d'un effet de ciseaux (ou squeeze tarifaire) sur ce marché, compte tenu, d'une part, du prix d'accès à cette infrastructure sur le marché amont qui leur est facturé, et, d'autre part, des prix pratiqués par le détenteur de l'infrastructure sur le marché aval. Il s'agit donc de vérifier que l'écart entre les prix amont (redevance d'accès payée par les opérateurs nouveaux entrants au détenteur de l'infrastructure) et les prix aval (prix payé par les consommateurs finals) est suffisant pour que des concurrents raisonnablement efficaces puissent exercer leur activité²⁹.
85. Fonder la tarification de l'accès à l'infrastructure essentielle sur la variable clé que représente l'écart de prix amont et aval pratiqués par son détenteur pour ses concurrents est donc un moyen de remédier à des éventuels effets de ciseaux et permet de garantir une efficacité économique de court terme. Cependant, dans le cadre particulier de l'ouverture d'un secteur à la concurrence, et notamment celui des télécommunications, l'objectif visé est de plus long terme et nécessite d'agir plus directement sur les prix d'accès aux infrastructures essentielles.
86. Ainsi, l'Autorité nationale de la concurrence considère que « *plusieurs caractéristiques du secteur des télécommunications justifient le recours privilégié à l'orientation vers les coûts des tarifs d'interconnexion, en particulier, l'intégration verticale des opérateurs nationaux et leur présence sur l'ensemble des marchés aval, qui facilite les subventions croisées entre activités et rend peu significatifs les tests de non-discrimination, en dépit de la séparation comptable des activités. Mais surtout, l'orientation vers les coûts permet, dans un contexte d'ouverture à la concurrence d'un secteur, d'atteindre des objectifs de régulation qui vont au-delà de la simple instauration de conditions de concurrence efficaces sur les marchés concernés. Le principal objectif poursuivi par le régulateur est, en effet, l'entrée sur les marchés de nouveaux opérateurs, malgré les barrières à l'entrée qui protègent l'opérateur historique, comme l'ancienneté de son réseau, en partie amorti, la capillarité de ce réseau, les économies d'échelle dont il bénéficie du fait de son ancienneté, et les réticences des clients au changement d'opérateur. L'orientation vers les coûts permet de faire bénéficier les opérateurs entrants des économies d'échelle de l'opérateur historique, bien qu'ils n'aient pas encore atteint une taille critique. De plus, certains des marchés aval concernés (Internet, téléphone mobile) sont des marchés émergents dont les perspectives de développement dépendent de la possibilité d'une baisse rapide des prix de détail. Plus généralement, le coût des services de télécommunications est un élément clé de la compétitivité d'une économie. Or, l'orientation vers les coûts des tarifs amont favorise la baisse des prix en évitant que le client final paie une double marge, sur le service final et sur le service intermédiaire* »³⁰.
87. Cependant, **même en l'absence d'infrastructures essentielles**, mais en présence d'un opérateur détenant une puissance significative sur un marché de gros de la fourniture de prestations reposant sur une infrastructure nécessaire à ses concurrents pour qu'ils se développent sur les marchés aval ou connexes, un régulateur peut être amené à imposer à cet opérateur des obligations tarifaires fondées sur les coûts³¹.

²⁹ *Ibid.*, p.71.

³⁰ *Ibid.*, p.74.

³¹ Le modèle de régulation du secteur des communications électroniques en Union européenne repose sur une procédure « d'analyse de marché », visant à établir la position significative d'un opérateur sur un marché pertinent au titre de la régulation *ex ante* et à lui imposer des obligations proportionnées aux problèmes concurrentiels identifiés.

3. LA NECESSITE D'UNE REGULATION EFFICACE ET D'UN REGULATEUR SECTORIEL INDEPENDANT

88. L'ouverture à la concurrence d'un secteur n'implique pas seulement des modifications structurelles du secteur concerné. Elle doit s'accompagner d'une modification de la réglementation et des pratiques de réglementation. En effet, pour permettre l'introduction puis l'exercice de la concurrence, l'intervention publique demeure nécessaire mais doit revêtir des formes différentes répondant à des missions nouvelles³².
89. Les textes législatifs et réglementaires applicables au secteur concerné doivent donc être repensés et remaniés de façon à permettre le respect des principes nécessaires à l'introduction et au développement d'une concurrence effective sur les marchés ouverts à la concurrence.
90. Les dispositions du cadre réglementaire doivent ainsi préciser les règles qui vont permettre d'éviter que l'entreprise verticalement intégrée en monopole sur les infrastructures entrave le bon fonctionnement des marchés ouverts à la concurrence où elle opère aux côtés de nouveaux entrants. Ces règles doivent permettre de contrôler les activités en monopole en veillant notamment à ce que les conditions et modalités d'accès, dont la tarification, aux infrastructures soient appropriées. En outre, doivent également être instaurées les règles qui, tout en organisant la concurrence entre opérateurs, permettront de veiller au respect de leurs obligations de service public. Les dispositions du cadre réglementaire doivent en conséquence permettre d'attribuer et de retirer des licences, de définir et de modifier les cahiers des charges des opérateurs, d'inciter les opérateurs à respecter leurs engagements en termes de prix et de qualité de services et de régler les litiges entre eux.
91. Dans cette perspective, il est indispensable de créer des agences de régulation sectorielle indépendantes et dotées de l'ensemble des pouvoirs nécessaires. Dans le secteur ferroviaire notamment, l'Autorité nationale de la concurrence a ainsi souligné, au sujet du manque de moyens de l'agence sectorielle indépendante nouvellement créée (l'Autorité de régulation des activités ferroviaires), qu'il était « *particulièrement problématique qu'à ce stade de l'ouverture à la concurrence d'une industrie de réseau caractérisé par le nombre important de facilités essentielles potentiellement concernées, l'opérateur historique soit laissé seul maître de la détermination des coûts d'accès et des services fournis par ces installations. [...] La situation actuelle est ainsi tout à fait préoccupante en termes de sécurité tant juridique qu'économique* »³³.
92. En effet, un régulateur qui n'est pas indépendant du ministère de tutelle du secteur concerné n'est pas indépendant de l'opérateur public en monopole. Le cumul par les pouvoirs publics des fonctions de régulateur et de propriétaire de l'opérateur est fortement susceptible de créer des situations de conflits d'intérêts, voire une « *emprise réglementaire* »³⁴, notamment pour des sujets aussi sensibles que les décisions d'attribution d'autorisations d'exploiter des réseaux et des services de télécommunications que la détermination des conditions et modalités d'accès aux infrastructures essentielles. En d'autres termes, les décisions des pouvoirs publics en tant que régulateur impactent la valeur de l'entreprise dont ils perçoivent des dividendes. À ces deux types d'intérêts peuvent également s'ajouter des influences d'ordre politique. Ainsi, par

³² « *Étude thématique : concurrence et transport de voyageurs* », Rapport annuel de l'Autorité de la concurrence, 2011, p.70.

³³ Avis ADLC n° 11-A-15 du 29 septembre 2011 sur un projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire.

³⁴ L'« *emprise réglementaire* » ou « *capture de régulation* » décrit une situation lors de laquelle une institution publique de régulation, bien que destinée à agir en faveur de la collectivité, finit par servir des intérêts commerciaux et/ou privés. Une emprise réglementaire constitue donc une défaillance de l'autorité publique, puisqu'elle produit notamment des incitations à la production d'externalités négatives pour les ménages, par exemple.

exemple, les fluctuations politiques favorisent l'insécurité à la fois juridique et économique qui réduisent significativement les incitations à investir des opérateurs privés.

93. Le manque d'indépendance du régulateur et de la tutelle a ainsi une influence directe et négative sur l'activité des nouveaux entrants et participe d'un environnement défavorable à l'installation et au développement d'une concurrence effective dans le secteur concerné, au détriment des consommateurs et des usagers.
94. En outre, le cadre réglementaire applicable au secteur concerné doit attribuer au régulateur sectoriel des compétences aussi larges que possibles pour assurer la crédibilité de son intervention dans le secteur. L'Autorité nationale de la concurrence considère à cet égard que, « *à la condition d'indépendance des régulateurs sectoriels s'ajoute la nécessité de leur octroyer un réel pouvoir de coercition ainsi que des ressources humaines et techniques qui soient à la mesure de la complexité de leur tâche. Compte tenu des problèmes d'accès à l'information vis-à-vis des entreprises régulées (par exemple sur la structure et le niveau des coûts, sur la pertinence des choix d'investissement ou encore sur la répartition des coûts fixes dans une activité multi-produits), la création d'un régulateur sectoriel doit être accompagnée d'un transfert de moyens et de pouvoir* »³⁵.

C. LA NECESSITE DU CONTROLE DU SECTEUR PAR UNE AUTORITE DE CONCURRENCE

95. L'ouverture à la concurrence d'un secteur et la mise en place d'un régulateur sectoriel indépendant ne remettent pas en cause le rôle d'une autorité de concurrence, à plusieurs égards.
96. En premier lieu, l'existence d'une régulation sectorielle spécifique répond à des objectifs complémentaires par rapport à ceux du droit de la concurrence, qui vise à garantir le fonctionnement efficace des marchés. En d'autres termes, « *le partage des tâches entre ces deux types d'interventions est traditionnellement le suivant : les missions de régulation sectorielle, confiées à des instances spécifiques (...), s'appliquent à des secteurs initialement en monopole ou du moins en oligopole à entrée fermée, en voie d'ouverture à la concurrence. [...]. Comme la structure initiale du marché est peu propice à l'émergence d'informations sur le secteur, les missions premières de l'autorité de régulation consistent à mettre en place des audits sur les coûts et l'organisation interne des opérateurs en place, et à instaurer des procédures permettant la révélation des informations, avant d'entreprendre à proprement parler des actions pro-concurrentielles en faveur de l'entrée de nouveaux concurrents. La politique de la concurrence, quant à elle, surveille, pour des marchés dont le mode de fonctionnement est la concurrence, que les règles du jeu sont respectées* »³⁶. À ces fins, le régulateur sectoriel et l'autorité de concurrence « *ne disposent pas des mêmes outils pour infléchir ou contrôler les comportements des acteurs économiques* »³⁷.
97. Son objectif étant de favoriser l'émergence d'une structure de marché efficace et de définir le cadre économique et juridique dans lequel les opérateurs évolueront, le régulateur sectoriel agit « *ex ante* » : « *en amont, les autorités peuvent contrôler la structure même des marchés en déterminant le nombre des intervenants (...), l'identité de ceux-ci (...) ou leur mode de sélection (...). Plus en aval, les régulateurs sectoriels ont une action sur les structures des entreprises*

³⁵ « *Étude thématique : concurrence et transport de voyageurs* », Rapport annuel de l'Autorité nationale de la concurrence, 2011 p.72.

³⁶ [Perrot Anne « Les frontières entre régulation sectorielle et politique de la concurrence », Revue française d'économie](#), volume 16, n°4, 2002, pp. 81-112.

³⁷ *Ibid.*

actives sur les marchés : ils peuvent en effet scinder une entreprise en plusieurs entités, soit verticalement, soit horizontalement. (...). Les régulateurs sectoriels interviennent également dans le choix des biens et services offerts par les entreprises, dans la détermination du niveau de qualité, et dans leurs choix d'investissement. Dernière étape, enfin, des décisions séquentielles des entreprises, les quantités produites ou les prix sont aussi du ressort de la régulation sectorielle »³⁸.

98. La surveillance de l'autorité de la concurrence, quant à elle, intervient *ex post*³⁹, une fois que les comportements anticoncurrentiels (ou les entorses aux règles de concurrence) ont effectivement été constatés. Ainsi, « l'utilisation des instruments est conditionnée par la qualification des pratiques. Mis à part dans le cas du contrôle des concentrations, les autorités concurrentielles doivent d'abord déterminer si les pratiques en cause relèvent de l'abus de position dominante (ou de « dépendance économique ») ou bien d'une entente (ou pratique concertée). La simple constatation que le mode de fonctionnement d'un marché est très imparfaitement concurrentiel, par exemple, n'ouvre la porte, en soi, à aucune intervention. (...) Ensuite, une fois les pratiques qualifiées, les instruments qu'une autorité concurrentielle peut mettre en œuvre sont essentiellement de nature répressive : injonction à cesser des pratiques, sanction pécuniaire, demande d'engagements comportementaux et éventuellement structurels »⁴⁰.
99. L'intervention de l'autorité de concurrence peut cependant revêtir une forme davantage proactive, notamment par l'injonction faite à l'auteur des pratiques anticoncurrentielles de modifier ses comportements afin de se conformer au droit de la concurrence. Lorsque de telles injonctions sont formulées, notamment dans le cadre des procédures de mesures conservatoires ou d'engagements qui peuvent s'inscrire dans un horizon temporel court, elles peuvent pallier un vide juridique du droit sectoriel et participer à l'instauration du cadre économique et juridique nécessaire à l'introduction et au développement de la concurrence dans un secteur récemment ouvert. Ainsi par exemple, l'Autorité nationale de la concurrence a contraint France Télécom à créer une offre de gros à destination de ses concurrents en lui enjoignant « de proposer aux opérateurs tiers, dans un délai maximum de huit semaines à compter de la notification de la présente décision, une offre technique et commerciale d'accès au circuit virtuel permanent pour la fourniture d'accès à Internet à haut débit par la technologie ADSL ou toute autre solution technique et économique équivalente permettant aux opérateurs tiers l'exercice d'une concurrence effective, tant par les prix que par la nature des prestations offertes »⁴¹. De même, elle a contraint France Télécom à orienter les tarifs vers les coûts d'une prestation qui ne relevait pas du régime d'interconnexion applicable en l'espèce (qui prévoyait des tarifs d'interconnexion orientés vers les coûts et publiés dans un catalogue d'interconnexion) en lui enjoignant « d'orienter vers les coûts qu'elle supporte pour la fourniture de ce service les tarifs qu'elle pratique sur ses prestations de collecte de trafic téléphonique émanant de son réseau téléphonique commuté public fixe en France métropolitaine et à destination des numéros spéciaux de ses clients fournisseurs de services de télécommunications au titre de l'article L. 34-2 du code des postes et télécommunications, tels Kosmos, pour leurs services de cartes à code au public »⁴². Le Conseil⁴³ avait en effet considéré que « les conditions tarifaires pour la collecte de trafic qui soient orientées vers les coûts

³⁸ *Ibid.*

³⁹ À l'exception du contrôle des concentrations pour lequel, par nature, elle est amenée à se prononcer en amont de l'opération.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Décision du Conseil de la concurrence n°00-MC-01 du 18 février 2000 relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la société 9 Télécom Réseau.

⁴² Décision n° 01-MC-07 du 21 décembre 2001 relative à une saisine et à une demande de mesures conservatoires présentées par la société Kosmos.

⁴³ Désormais Autorité nationale de la concurrence.

réellement supportés par France Télécom pour la fourniture de ce service, constitue une condition indispensable pour qu'une concurrence réelle joue sur le marché concerné et est nécessaire pour faire face à l'urgence de la situation, compte tenu du risque de captation de ce marché par France Télécom, par des moyens ne relevant pas d'une concurrence par les mérites ».

100. En second lieu, l'existence d'un cadre réglementaire spécifique assurant la régulation d'un secteur ouvert à la concurrence ne place pas celui-ci en dehors du champ d'application des règles de droit de la concurrence, ni ne contraint les solutions que pourrait adopter l'Autorité lorsque l'entreprise en cause dispose, dans ce cadre réglementaire, d'une autonomie suffisante pour décider de commettre ou de participer à la mise en œuvre d'une pratique anticoncurrentielle⁴⁴.
101. Ainsi, il est courant, dans l'Hexagone comme en Europe, qu'un opérateur « régulé » soit sanctionné pour abus de position dominante par une autorité de concurrence, quand bien même son comportement est par ailleurs encadré par le régulateur sectoriel. En effet, le fait que le comportement d'un opérateur soit conforme à un cadre réglementaire sectoriel n'implique pas que ce comportement soit conforme aux règles de concurrence.
102. Enfin, il convient de rappeler que l'appartenance d'une entreprise au secteur public ne la place pas en dehors du champ d'application du droit de la concurrence, comme le dispose l'article LP. 100-1 du code de la concurrence : « *les règles définies dans le présent code s'appliquent à toutes les activités de production, de distribution et de services, qu'elles soient le fait de personnes publiques ou de personnes privées* ».

III. ANALYSE CONCURRENTIELLE DU PROJET DE LOI

103. Lorsqu'elle est saisie pour avis sur un projet de texte, l'Autorité polynésienne de la concurrence s'attache à évaluer dans quelle mesure les dispositions de ce texte restreignent ou améliorent le fonctionnement concurrentiel du secteur concerné. Comme elle a déjà eu l'occasion de le rappeler, « *un marché dont le fonctionnement est concurrentiel alloue de manière optimale les ressources disponibles, maximise le bien-être des consommateurs et stimule la compétitivité du secteur concerné, en favorisant l'innovation, la baisse des prix, la diversification de l'offre, et la hausse de la qualité des biens et des services. La concurrence est un facteur d'efficacité productive et allocative.* ». Néanmoins, la concurrence ne constitue pas une fin en soi ; elle est un outil au service de cette efficacité économique.
104. En matière de télécommunications, les pouvoirs publics polynésiens sont explicitement tenus de veiller à assurer une certaine concurrence lorsqu'ils interviennent. En effet, parmi les objectifs généraux fixés au gouvernement à l'article D. 212-2 du CPT figurent notamment les principes suivants : « (...) 2°- *l'exercice d'une concurrence effective et loyale entre les opérateurs de services de télécommunication mobile, de fournisseur d'accès à Internet ou de fournisseur de procédure de rappel, au bénéfice des utilisateurs, 3°- la définition de conditions d'accès aux réseaux ouverts au public et d'interconnexion des réseaux notamment de services de télécommunication mobile qui garantissent la possibilité pour tous les utilisateurs de communiquer librement entre eux, ainsi qu'à l'égalité des conditions de la concurrence dans*

⁴⁴ Voir par exemple la décision de l'Autorité nationale de la concurrence n° 16-MC-01 du 2 mai 2016 relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la société Direct Energie dans le secteur de l'énergie.

le domaine du service de télécommunication mobile, [...], 6°- l'utilisation partagée entre les opérateurs des installations déployées sur le domaine public et sur les propriétés privées ».

105. Ainsi, l'enjeu de l'examen de ce texte par l'Autorité est-il d'apprécier s'il est ou non en mesure d'assurer de la manière la plus efficace les conditions de développement et d'exercice d'une concurrence effective et loyale entre les opérateurs de télécommunications. Comme l'indiquait l'Autorité dans son avis n°2017-A-02 du 22 septembre 2017⁴⁵, l'introduction et le développement d'une concurrence effective dans une industrie de réseau, notamment dans le secteur des télécommunications, supposent de respecter les principes suivants : 1) la séparation des activités en monopole et en concurrence, 2) la tarification de l'accès aux infrastructures et aux services et, 3) la nécessité d'un régulateur sectoriel indépendant. Ces principes demeurent applicables en 2024.
106. Le présent projet de loi du pays soulève des interrogations sur l'ensemble de ces trois points, puisqu'il apporte des modifications au CPT impactant à la fois l'offre en matière de télécommunications extérieures en Polynésie française ainsi que les conditions d'accès, par les opérateurs locaux, aux signaux de télécommunications issus des opérateurs publics et privés de télécommunications extérieures.
107. Pour rappel, parallèlement à l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications en 2003, la réglementation polynésienne a instauré un « *service public des télécommunications* », qui comprend le « *service de base* », les « *services obligatoires* » et le « *service public des télécommunications extérieures* » (art. LP 213-2 et LP 213-7). L'ensemble de ces services étant réservés, par monopole légal, à l'opérateur historique : l'OPT. À ce titre, l'ensemble des infrastructures de collecte et de transport présentes sur le territoire de la Polynésie française lui appartiennent.
108. L'apport principal de ce projet de loi du pays est de créer une nouvelle catégorie d'opérateur, celui d'« *opérateur privé de télécommunications extérieures* » (art. LP 2. 20°). Cette modification du CPT s'effectue largement à droit constant et ne modifie pas la structure fondamentale du service des télécommunications extérieures en Polynésie française, en confortant la position de monopole de l'OPT en matière de télécommunications extérieures.
109. Sans être exhaustif, le présent avis s'attache à répondre aux principales questions soulevées par la saisine au regard du calendrier contraint imposé (procédure d'avis en urgence).
110. L'Autorité s'est en conséquence attachée à examiner les bénéfices pouvant être attendus de l'arrivée de nouveaux opérateurs de télécommunications extérieures en Polynésie française (**A.**) ainsi que les risques engendrés par le projet de texte (**B.**) au regard du fonctionnement concurrentiel du secteur des télécommunications.

A. LES BÉNÉFICES ATTENDUS DE L'ENTRÉE DE NOUVEAUX OPÉRATEURS DE TELECOMMUNICATIONS EXTERIEURES

111. Pour rappel, l'article D. 213-2 (transféré au nouvel article LP. 213-7 par le projet de loi) du CPT définit le service public des télécommunications extérieures de la Polynésie française comme comprenant « *l'acheminement et le transport de tous signaux de télécommunications à destination ou en provenance de la Polynésie française pour permettre la fourniture au public de services de télécommunications en Polynésie française.* ». Le secteur des télécommunications extérieures comprend par conséquent l'ensemble des signaux de

⁴⁵ 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.

télécommunications, provenant à la fois des constellations satellites ainsi que des câbles sous-marins internationaux connectés à la Polynésie française. Ces signaux de télécommunications extérieures fourniront à l'aval les capacités nécessaires afin de structurer des offres de télécommunications fixe et mobile par les différents opérateurs locaux sur le territoire de la Polynésie française.

112. L'arrivée de nouveaux opérateurs internationaux pourrait contribuer à résorber la fracture numérique en Polynésie française (1.) et stimuler le développement d'offres de télécommunications (Internet fixe et mobile, déploiements des réseaux 4G et 5G, etc.) à moindre coûts aux Polynésiens (2.).

1. UNE MEILLEURE COUVERTURE DU TERRITOIRE POLYNESIEN

113. 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 avait déjà été considérée comme prioritaire par le schéma directeur d'aménagement numérique (ci-après « **SDAN** ») de 2017.
114. Force est de constater que des investissements très importants ont été réalisés ces dernières années dans les zones peu denses 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).
115. Néanmoins et en dépit de ces investissements, un grand nombre d'îles éloignées n'ont toujours pas accès à des services de télécommunications haut débit (par exemple, le Sud de l'archipel des Tuamotu-Gambier).
116. À cet égard, il est illusoire d'envisager que des 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.
117. Ainsi, l'Autorité accueille favorablement les modifications envisagées visant à permettre l'arrivée d'opérateurs privés de télécommunications extérieures par câbles sous-marins et/ou par voies satellitaires.
118. L'arrivée de nouveaux opérateurs privés des télécommunications extérieures pourrait permettre, notamment aux archipels éloignés, de bénéficier d'infrastructures proposant un accès à des services de télécommunications à haut débit.
119. Sur ce point, l'Autorité regrette néanmoins qu'aucune étude d'impact spécifique n'ait été réalisée afin (i) d'anticiper les conséquences de l'entrée d'opérateurs privés de télécommunications extérieures et (ii) d'en mesurer les bénéfices.

2. DES SERVICES DE TELECOMMUNICATIONS DE MEILLEURE QUALITE A MOINDRE COUTS

120. Une étude d'impact réalisée par l'Idate en octobre 2016 pour le compte du Gouvernement de la Polynésie française recense les bénéfices attendus du développement des services Internet mobiles, mais ceux-ci sont largement transposables au secteur du haut débit et très haut débit fixe. De même, le SDAN met en lumière les enjeux de la numérisation de l'économie et de la société polynésiennes qui reposent sur le développement à la fois de l'Internet mobile et fixe.

121. Ici encore, l'Autorité regrette qu'aucune étude d'impact spécifique n'ait été réalisée à fin d'anticiper les conséquences (positives ou négatives) de l'entrée de nouveaux opérateurs privés de télécommunications extérieures.
122. En effet, il aurait été utile et approprié d'évaluer l'impact plus récent de la mise à disposition sur le marché de gros des services de télécommunications de nouvelles capacités satellitaires et résultant du lancement de nouveaux câbles sous-marins tant en termes de qualité d'offres et de services de télécommunications (en particulier dans les archipels éloignés) qu'en termes de prix pour les consommateurs finaux.
123. De plus, il aurait également été utile, notamment pour les opérateurs privés présents sur les marchés avals des télécommunications (en particulier PMT et Viti) de pouvoir mesurer l'impact de l'arrivée de nouvelles capacités satellitaires sur les prix à payer pour eux sur le marché de gros des télécommunications.
124. Néanmoins et comme déjà relevé par l'Autorité⁴⁶, du point de vue macroéconomique, le développement du haut débit participe à l'accès de nombreux services, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, du tourisme et de l'administration, il contribue à l'aménagement du territoire, au développement économique, à la cohésion sociale, à l'attractivité du territoire.
125. Du point de vue microéconomique, le développement du haut et très haut débit participe à la libération et à la stimulation des usages. Les entreprises qui en bénéficient gagnent en efficacité, en productivité et en performance, sur le territoire comme à l'international, ce qui les conduit à croître, à investir, à embaucher, à innover. Les consommateurs connectés sont mieux informés, accèdent aux différents services qui améliorent leur quotidien (éducation, santé) et à des opportunités professionnelles.
126. Cependant, pour que de tels usages se développent, l'accès au haut et très haut débit doit être, pour les entreprises comme pour les consommateurs, facilité : les prix doivent être bas, les services offerts de qualité et diversifiés. Or, alors que les investissements importants réalisés par l'OPT dans les câbles sous-marins ont pour conséquence d'affecter le modèle de péréquation interne par l'opérateur historique entre zones et/ou activités rentables et non rentables, l'arrivée de nouveaux opérateurs privés des télécommunications extérieures permettra à l'OPT de proposer de nouvelles capacités à moindre coûts sur le marché de gros des télécommunications.
127. L'arrivée de nouvelles capacités satellitaires à haut débit ainsi que de nouveaux câbles sous-marins avec l'entrée d'opérateurs privés de télécommunications extérieures permettrait de limiter le renchérissement, du fait de ces lourds investissements, 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.
128. Les bénéfices attendus résultant directement de l'entrée de ces nouveaux opérateurs de télécommunications extérieurs devraient donc se traduire pour les utilisateurs finals, entreprises et consommateurs polynésiens, par une amélioration des offres proposées par les opérateurs sur les marchés de détail tant dans leurs contenus que leurs prix.
129. À cet égard, le projet de loi prévoit que l'opérateur privé est tenu « *de fournir un accès à son réseau à l'opérateur public, dans les conditions définies dans son autorisation, à des conditions tarifaires orientées vers les coûts pour permettre à l'opérateur public d'assurer la fourniture du service public des télécommunications et de renforcer la sécurité de l'accès aux services de*

⁴⁶ 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, paragraphe 159.

télécommunications de la Polynésie française » (art. LP 211 20° modifié par le projet de loi du pays).

130. Cette orientation vers les coûts des conditions tarifaires devrait entraîner une baisse significative des prix sur le marché de gros des télécommunications et *in fine* sur les marchés de détail.
131. S'agissant du déploiement par Google de ses nouveaux câbles sous-marins, si la majeure partie du signal de télécommunications ne fera que transiter par la Polynésie française, une partie de ce signal sera mise à disposition de l'OPT. Comme l'a affirmé la ministre de tutelle, Madame Vannina Crolas, à la presse : « *Google n'est pas du tout intéressé par le marché local. Dans ses câbles, une partie est réservée à ses besoins propres et une partie est mise à disposition de l'OPT.* »⁴⁷.
132. Dès lors, les infrastructures nouvelles déployées ou susceptibles de l'être dans un futur proche par de nouveaux opérateurs privés présentent des qualités techniques qui vont nécessairement impacter positivement la qualité des offres proposées sur les marchés de détail des télécommunications (puissance, réduction du temps de latence, etc.). Ces nouvelles capacités dont l'arrivée est imminente sur le marché de gros des télécommunications devraient permettre aux opérateurs de proposer, sur les marchés de détail, des offres améliorées plus attractives tant en termes de services que de prix.
133. En dépit du monopole de l'OPT sur le marché de gros des télécommunications et à défaut d'étude d'impact, l'Autorité attend que l'arrivée de nouveaux opérateurs privés des télécommunications extérieurs conduisent à une baisse significative des prix sur le marché de gros avec pour conséquences une baisse des prix par les trois opérateurs que sont Vini, PMT et Viti sur les marchés de détail des télécommunications (téléphonie fixe et mobile et Internet).

B. LES RISQUES ENGENDRES PAR LE PROJET DE LOI DU PAYS

134. Comme précédemment indiqué, le présent projet de loi du pays ne modifie pas la structure fondamentale du service des télécommunications extérieures en Polynésie française et conforte la position de monopole de l'OPT dans le domaine, bien que le projet de loi du pays crée une nouvelle catégorie d' « *opérateur privé de télécommunications extérieures* » (art. LP 2. 20°).
135. Pour rappel, l'article D. 213-2 (transféré au nouvel article LP. 213-7 par le projet de loi) du CPT définit le service public des télécommunications extérieures de la Polynésie française comme comprenant « *l'acheminement et le transport de tous signaux de télécommunications à destination ou en provenance de la Polynésie française pour permettre la fourniture au public de services de télécommunications en Polynésie française.* ».
136. Dans le cadre de ce nouveau régime juridique, les opérateurs privés de télécommunications extérieures seront « *autorisés à établir et/ou exploiter un réseau de télécommunications entre la Polynésie et le reste du monde* », mais il leur sera interdit de fournir des services de télécommunications au public en Polynésie française (art. LP 211 20° modifié par le projet de loi du pays). L'opérateur privé devra impérativement mettre à disposition son signal à l'OPT.
137. Dans le projet de loi du pays, seul l'OPT, par le biais de sa filiale Onati, reste le délégataire exclusif de la mission de service public d'acheminement du signal de télécommunications à destination ou en provenance de la Polynésie (art. LP 211 20° modifié). Sur la base des signaux

⁴⁷ Article de Tahiti Infos du 22 février 2024, "Google" est-il un danger pour l'OPT, https://www.tahiti-infos.com/Google-est-il-un-danger-pour-l-OPT_a222443.html.

transmis par les constellations satellites et les câbles sous-marins internationaux, Onati propose ensuite des services de capacités aux opérateurs locaux sur les marchés aval.

138. Si l’Autorité estime opportun d’ouvrir à des opérateurs privés le secteur des télécommunications extérieures en Polynésie française, il n’en reste pas moins que le projet de loi du pays propose quelques modifications à la marge du CPT, la réforme du secteur se réalisant largement à droit constant. En particulier, le monopole de l’OPT sur le marché de gros reste inchangé. Dans le cadre de son analyse, l’Autorité distingue l’impact de ce nouveau projet de loi du pays sur les signaux de télécommunications extérieures issus des câbles sous-marins internationaux (a.) et les signaux de télécommunications extérieures issus de constellations de satellites (b.).

1. SUR LES TELECOMMUNICATIONS EXTERIEURES PAR CABLES SOUS-MARINS INTERNATIONAUX

139. L’Autorité comprend que les modifications apportées par le projet de loi du pays visent à adapter le cadre réglementaire polynésien à l’arrivée de plusieurs câbles sous-marins internationaux portés par Google afin de créer une boucle sous-marine dans le Pacifique sud. Dans ce cadre, le projet de loi du pays permettra à l’entreprise, qui devrait devenir le premier « *opérateur privé de télécommunications extérieures* » en Polynésie, de faire transiter ses câbles sur le territoire polynésien tout en conservant la propriété sur ces derniers et sur les infrastructures associées.
140. Comme indiqué précédemment, la Polynésie française est aujourd’hui reliée au reste du monde par deux câbles sous-marins internationaux, Honotua et Manatua, sur lesquels repose la plupart des signaux de télécommunications utilisés pour l’accès Internet et les réseaux mobiles en Polynésie. La présente analyse distinguera l’impact du projet de loi du pays sur la situation des câbles internationaux existants Honotua et Manatua (a.) et les projets de câbles internationaux portés par Google (b.).

a. S’agissant des câbles sous-marins internationaux Honotua et Manatua déjà existants

141. Les modifications apportées par le projet de loi du pays n’auront *a priori* aucun impact sur la situation des câbles Honotua et Manatua, du fait que l’OPT est déjà propriétaire du câble Honotua et partie au consortium Manatua à l’exclusion de tout autre opérateur de télécommunications en Polynésie française.
142. L’Autorité considère opportun de rappeler son avis 2017-A-02⁴⁸, dans lequel elle déplorait : « *l’impossibilité, pour les opérateurs alternatifs de recourir, sans contractualiser avec l’OPT, aux capacités des câbles sous-marins internationaux qui sont nécessaires pour construire leur offre d’accès à Internet (mobile et fixe)* »⁴⁹.
143. Le maintien du monopole légal de l’OPT sur les marchés amont des infrastructures empêche les opérateurs alternatifs de s’intégrer davantage verticalement pour maîtriser leurs coûts et construire des offres de détail diversifiées. Ces entraves représentent un frein significatif au développement des offres alternatives à l’OPT en obligeant ces derniers à négocier avec l’opérateur historique pour ces fournitures de services.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Avis n°2017-A-02 précité, paragraphe 194.

144. Or, les conditions dans lesquelles les opérateurs alternatifs à l'OPT accèdent aux signaux de télécommunications provenant des câbles sous-marins internationaux impactent les conditions de concurrence en Polynésie française et *in fine* le développement de services diversifiés en prix comme en qualité de service au bénéfice du consommateur polynésien.
145. Toutefois, même dans l'hypothèse dans laquelle le monopole légal conféré à l'OPT sur les télécommunications extérieures serait levé, il ne modifierait pas fondamentalement la structure de l'accès au signal de télécommunication provenant des câbles Honotua et Manatua du fait de la propriété de l'OPT en tout ou en partie sur ces infrastructures. Dans ce cadre, plusieurs recommandations peuvent être formulées par l'Autorité.
146. Tout d'abord, et similairement à sa position prise par en 2017⁵⁰, l'Autorité considère que, à tout le moins, il conviendrait de s'assurer que l'accès aux signaux de télécommunications extérieures provenant des câbles Honotua et Manatua soit géré selon les principes d'objectivité, de transparence, de non-discrimination et que les tarifs ne conduisent pas à imposer des charges excessives aux opérateurs qui les utilisent.
147. L'un des moyens pour y parvenir serait de modifier le cadre réglementaire de manière à considérer le signal de télécommunications extérieures provenant des câbles Honotua et Manatua, non pas comme un « *service de télécommunication extérieure* », mais comme une « *prestations d'accès et d'interconnexion obligatoires* ». Une telle modification permettrait à l'ensemble des prestations de gros reposant sur les câbles Honotua et Manatua d'être inclus dans le cadre des « *services obligatoires* » du service public tel que prévu actuellement par le CPT.
148. Ensuite, l'Autorité recommande de réformer, au plus vite, l'organisation au sein du groupe OPT afin de permettre la séparation des activités en monopole de celles en concurrence (activités de fourniture des services fixes et mobiles au public).
149. Pour rappel, depuis 2019, les activités télécoms de l'établissement public OPT, chargé de la gestion de la délégation de service public, avec les activités télécoms de Vini, la filiale de l'OPT chargée des activités télécoms sur le marché concurrentiel, ont été fusionnées au sein d'une seule et même entité juridique : la SAS Onati. L'Autorité a déjà eu l'occasion d'indiquer que cette confusion entre activités de service public sous monopole et activités concurrentielles au sein de la même entité juridique était problématique, car susceptible d'empêcher que la concurrence sur les offres de détail se fasse en toute transparence et à armes égales.
150. *A minima*, il conviendrait de séparer les activités d'OPT relevant du libre exercice de la concurrence et les activités monopolistiques relevant de la délégation de service public de l'OPT, dans des entités juridiques distinctes.
151. En effet, l'isolement des activités de délégation de service public opérées en monopole, vis-à-vis des activités en concurrence, est une solution privilégiée par les autorités de régulation, car elle est la plus efficace économiquement pour :
- i) assurer l'accès non-discriminatoire des concurrents aux infrastructures ;
 - ii) éviter tout risque de conflit entre les différentes activités (prévention des subventions croisées notamment) ;
 - iii) réduire les risques d'utilisation des informations sensibles des concurrents ; et
 - iv) réduire les coûts de ce contrôle pour le régulateur du secteur.

⁵⁰ Avis n°2017-A-02 précité, paragraphe 235.

152. Comme vu précédemment, cette évolution est d'autant plus nécessaire que le secteur ne présente pas les garanties « *externes* » obtenues de la part d'un régulateur sectoriel indépendant.
153. Enfin, l'Autorité rappelle également le caractère indispensable d'une régulation indépendante de l'accès au marché de gros fournis par l'OPT à travers ses câbles sous-marins et plus largement du secteur des télécommunications, en confiant ces missions à un organe indépendant.

b. S'agissant des câbles sous-marins internationaux en projet

154. Comme indiqué précédemment, le régime juridique de l'« *opérateur privé de télécommunications extérieures* » créé par le présent projet de loi du pays, a été prévu pour permettre la réalisation d'un projet de câbles sous-marins internationaux porté par Google, dont notamment le câble « Honomoana » qui reliera Tahiti aux États-Unis et à l'Australie, le câble « Tabua », qui reliera Tahiti à Fidji et le câble « Humboldt » reliant l'Australie au Chili en passant par Tahiti.
155. Sur la base des informations publiques disponibles, il apparaît que les infrastructures envisagées seront réalisées sur la base d'une coopération entre l'entreprise Google et l'OPT, pour ce qui concerne la Polynésie française. Le projet de loi du pays prévoit également que l'opérateur privé conservera l'entière propriété de ses infrastructures associées en Polynésie française.
156. S'agissant de la question du maintien du monopole de l'OPT, la DGEN, porteur de texte, a avancé que seul l'OPT disposait de la surface financière ainsi que de l'expertise technique requise pour réaliser des connexions internationales de câbles sous-marins de télécommunications, du fait de son expérience acquise dans les câbles Honotua et Manatua notamment. Le choix de conforter le monopole de l'OPT répondrait également, selon le porteur du texte, à la nécessité de donner un certain nombre de garanties de stabilité et de prévisibilité à l'entreprise Google afin de conforter son choix de faire transiter ses câbles sous-marins par la Polynésie française. Le fait de disposer d'un partenaire unique afin de développer ce câble sous-marin aurait été un facteur déterminant de sécurisation du projet en Polynésie française.
157. Sur la base des informations disponibles, il apparaît envisageable de considérer qu'un monopole de l'OPT, puisse être justifié afin de sécuriser le projet en Polynésie française puis de mener à bien le déploiement de ces infrastructures compte tenu de son expérience en matière de câble sous-marin et de sa surface financière.
158. En revanche, si le choix d'un opérateur unique, en l'espèce l'OPT, apparaît justifiable par la réalisation effective des projets de câbles sous-marins, il en va différemment de l'utilisation, une fois les infrastructures installées, des signaux de télécommunications mis à la disposition exclusive de l'OPT.
159. Comme indiqué précédemment, la création de plusieurs câbles sous-marins supplémentaires à destination de la Polynésie française apparaît comme une opportunité remarquable pour le secteur des télécommunications en Polynésie française. Les capacités offertes par ces nouveaux câbles sous-marins seront en mesure de bousculer profondément la structure de l'offre en matière de télécommunications sur les marchés de détail en Polynésie française. Il pourrait être attendu de la part de ces signaux de télécommunications supplémentaires sur le territoire de stimuler la concurrence à l'aval, en permettant aux opérateurs télécoms de se différencier sur les marchés de détail, à la fois au niveau des services offerts, de leur prix ou de leur qualité de service aux consommateurs polynésiens. Il s'agit également d'un projet important en matière de développement économique pour le pays.
160. Toutefois, le maintien du monopole de l'OPT sur les signaux issus des câbles en projet, créera une relation exclusive entre l'opérateur privé de télécommunications extérieures et l'OPT qui

n'apparaît pas justifiée par d'éventuelles contraintes techniques, l'installation des câbles et des infrastructures associées ayant été déjà réalisée.

161. L'Autorité déplore l'insuffisance des informations disponibles et l'absence d'étude d'impact ou de données chiffrées sur ce projet de câbles sous-marins, ainsi que des délais très contraints d'instruction (procédure d'urgence), qui rendent d'autant plus difficile de se prononcer sur le choix de conforter le monopole de l'OPT sur les signaux produits par le projet de nouveaux câbles sous-marins.
162. Par ailleurs, l'Autorité s'interroge sur la création d'un nouvel intermédiaire, en l'espèce l'OPT, entre l'opérateur privé de télécommunication extérieurs et les opérateurs locaux à l'aval, et, par voie de conséquence, sur la manière dont l'OPT opérera afin de refacturer les tarifs de Google pour ses nouvelles capacités disponibles. Il est indispensable que cette refacturation soit orientée vers les coûts de l'OPT relatifs à cette activité.
163. À tout le moins, il apparaît déraisonnable de confier à l'OPT un monopole sur des nouvelles capacités de signaux de télécommunications extérieures, sans, *a minima*, une réforme préalable de l'organisation de l'entreprise.
164. Comme indiqué précédemment, l'organisation actuelle de l'OPT est susceptible de générer des conflits d'intérêts au sein du groupe du fait de la confusion des activités concurrentielles avec les activités relevant d'une délégation de service public. Le présent projet de loi du pays pourrait donc être l'occasion de réformer l'organisation interne de l'OPT afin d'assurer la séparation de la gestion du monopole sur les télécommunications extérieures des activités concurrentielles.
165. En particulier, l'Autorité souligne l'importance que les conditions d'accès des opérateurs alternatifs aux signaux de télécommunications extérieures soient basées sur des principes d'objectivité, de transparence et de non-discrimination. Il conviendra également d'éviter, qu'à l'avenir, des questions relatives à l'accès aux signaux de télécommunications extérieures soient traitées par le biais de contentieux au tribunal administratif ou devant l'Autorité, comme cela a pu être le cas ces dernières années.
166. À cet égard, l'Autorité rappelle également le caractère indispensable d'une régulation indépendante de l'accès au marché de gros fournis par l'OPT à travers ses câbles sous-marins et plus largement du secteur des télécommunications, en confiant ces missions à un organe indépendant.
167. En particulier, les conditions d'accès et de tarification des prestations de gros relatives aux signaux de télécommunications issus des câbles sous-marins Google, mais dont l'accès aux tiers sera géré par l'OPT, devront faire l'objet d'une attention particulière de la part du gouvernement.
168. Il sera donc nécessaire de s'assurer que la tarification soit guidée par les principes d'objectivité, de transparence et de non-discrimination et qu'elle ne conduise pas à imposer des charges excessives aux opérateurs qui les utilisent.

Enfin, il apparaît primordial d'engager une réflexion quant à la pertinence du monopole de l'OPT sur les télécommunications extérieures issues des câbles sous-marins de Google, une fois les câbles et les installations associées mis en place.

Recommandations :

S'agissant des télécommunications extérieures par câbles sous-marins internationaux, l'Autorité formule les recommandations suivantes :

1. Réformer, au plus vite, l'organisation interne du groupe OPT afin de garantir la séparation des activités en monopole de celles en concurrence par la réunion des activités de fourniture des services fixes et mobiles au public au sein d'une même entité, distincte de celle exerçant les activités liées à l'établissement et à l'exploitation des réseaux (où sont réunis les monopoles et infrastructures essentielles) ;
2. Garantir aux opérateurs concurrents de Onati que les prestations de gros d'accès et d'interconnexion aux câbles Honotua, Manatua, et à l'avenir, aux câbles appartenant à l'opérateur privé de télécommunications extérieures, soient gérées selon les principes d'objectivité, de transparence, de non-discrimination ;

L'un des moyens pour y parvenir serait de modifier le cadre réglementaire de manière à considérer le signal de télécommunications extérieures provenant des câbles Honotua et Manatua, et à l'avenir, des câbles appartenant à l'opérateur privé de télécommunications extérieures, non pas comme un « *service de télécommunication extérieure* », mais comme une « *prestations d'accès et d'interconnexion obligatoires* ».

3. Établir une tarification relative aux prestations de gros d'accès et d'interconnexion aux câbles Honotua, Manatua, et à l'avenir, aux câbles appartenant à l'opérateur privé de télécommunications extérieures, qui ne conduisent pas à imposer des charges excessives aux opérateurs qui les utilisent. En particulier, l'Autorité recommande de :
 - faire reposer la méthodologie de tarification sur des principes d'objectivité, de transparence et de non-discrimination et qu'elle ne conduise pas à imposer des charges excessives, aux opérateurs qui les utilisent ;
 - s'assurer que la tarification par l'OPT liée à la refacturation des tarifs de l'opérateur privé de télécommunications extérieures soit orientée vers les coûts de l'OPT relatifs à cette activité.
4. Mettre en place un régulateur indépendant en charge du secteur des télécommunications en Polynésie française, doté notamment de pouvoirs de sanction ; et
5. Entamer une réflexion quant à la pertinence du monopole de l'OPT sur les télécommunications extérieures issues des câbles sous-marins de Google, une fois les câbles et les installations associées mis en place.

2. S'AGISSANT DES TELECOMMUNICATIONS EXTERIEURES PAR LIAISONS SATELLITAIRES

169. Bien que le présent projet de loi du pays vise à adapter le CPT en créant une nouvelle catégorie d'opérateur, celui d'« *opérateur privé de télécommunications extérieures* » (art. LP 2. 20°) pour anticiper le lancement d'un projet de câbles sous-marins par Google Network, force est de constater que ces modifications ont nécessairement un impact sur les télécommunications extérieures par liaisons satellitaires puisque l'OPT reste l'interlocuteur exclusif des opérateurs privés satellitaires et conserve le monopole de la mise sur le marché de gros des services de télécommunications de capacités satellitaires proposés par les opérateurs privés.
170. Similairement au constat effectué par l'Autorité pour les câbles sous-marins, la distinction entre l'OPT, opérateur public de télécommunications extérieures, et les opérateurs privés de télécommunications extérieures « *autorisés à établir et/ou exploiter un réseau de télécommunications entre la Polynésie et le reste du monde* » s'applique également aux liaisons satellitaires. Ainsi, ici aussi, l'opérateur privé autorisé à établir ou exploiter un réseau de télécommunications extérieures ne sera pas autorisé à fournir de services de télécommunications directement au public : « *cette autorisation ne lui permet pas de fournir au public un service de télécommunications en Polynésie française* » (article LP 211, 20° modifié par le projet de loi du pays). Seul l'OPT est autorisé à fournir des services de télécommunications sur le marché de gros dans le cadre de son service public des télécommunications (art. LP 211, 20° modifié par le projet de loi du pays).
171. Comme rappelé ci-dessus s'agissant des câbles sous-marins, dans le cadre de son autorisation, l'opérateur privé est également tenu « *de fournir un accès à son réseau à l'opérateur public, dans les conditions définies dans son autorisation, à des conditions tarifaires orientées vers les coûts pour permettre à l'opérateur public d'assurer la fourniture du service public des télécommunications et de renforcer la sécurité de l'accès aux services de télécommunications de la Polynésie française* » (art. LP 211 20° modifié par le projet de loi du pays). Par ailleurs, l'article LP 2 C. vient apporter des précisions au 5° de l'article LP 211 relatif à la définition d'un réseau public. Cette modification assimile les réseaux privés, « *utilisés par l'opérateur public par le biais d'un contrat de bail ou d'un contrat conférant des droits irrévocables d'usage, pour les besoins du public* », à un réseau public. Ce constat vaut également en ce qui concerne les liaisons satellitaires.
172. L'Autorité souhaite rappeler que la qualification des services de télécommunications extérieures comme des activités de « service public » confiées à un seul opérateur, ne permet pas aux régulateurs de les appréhender efficacement sous un spectre économique et concurrentiel. Ceci est accentué par l'impossibilité, pour les opérateurs alternatifs sur les marchés de détail de contractualiser directement des capacités satellitaires avec les opérateurs privés des télécommunications extérieurs.
173. L'Autorité constate, à nouveau, que ces entraves représentent un frein significatif au développement des offres alternatives à l'OPT en obligeant ces derniers de négocier avec l'opérateur historique. Les conditions dans lesquelles les opérateurs alternatifs à l'OPT accèdent aux signaux de télécommunications provenant des satellites impactent les conditions de concurrence en Polynésie française et *in fine* le développement des services au bénéfice du consommateur polynésien.
174. En particulier, l'Autorité s'interroge sur le bien-fondé du choix opéré par le présent projet de loi du pays de conforter le monopole de l'OPT sur les signaux de télécommunications extérieures issus de constellations satellitaires au moment même où le marché voit une modification importante de l'offre dans le secteur des télécommunications par satellites. Comme indiqué précédemment, plusieurs entreprises, telles que SpaceX ou Amazon, préparent

des constellations de satellites (ex : Starlink, Kuiper, etc.) permettant d'obtenir un Internet haut débit, même dans des zones peu densément peuplées, d'ici quelques années.

175. Or, le maintien du monopole de l'OPT sur les signaux de télécommunications extérieures par le présent projet de loi du pays interdit spécifiquement aux opérateurs privés de télécommunications extérieures de fournir leurs services directement aux consommateurs polynésiens.
176. Similairement à ce qui a été indiqué pour les signaux de télécommunications issus de câbles sous-marins, l'Autorité souligne l'importance que les conditions d'accès des opérateurs alternatifs aux signaux de télécommunications issus de satellites soient basées sur des principes d'objectivité, de transparence et de non-discrimination. La recommandation relative à la réforme de la structure de l'OPT est également complètement applicable à ce type de télécommunication extérieure.
177. L'Autorité souligne également la nécessité de prévoir une nouvelle modification du CPT visant à mettre fin au monopole des télécommunications extérieures de l'OPT, à tout le moins sur les signaux de télécommunications issus de satellites. Il conviendrait d'engager également une réflexion sur les conditions dans lesquelles il pourra être permis aux opérateurs de constellations de satellites de fournir leurs services commerciaux directement aux consommateurs polynésiens, lorsque ces nouveaux services auront atteint un niveau de maturité suffisant (en matière de prix, de couverture géographique du signal satellite, etc.) pour être rendus disponibles aux Polynésiens.
178. Sur ce point, il y a lieu de constater que d'autres pays et collectivités françaises ont mené des réformes visant à ouvrir les télécommunications extérieures à la concurrence⁵¹. Ainsi, le gouvernement calédonien a adopté, en novembre 2023, un projet de loi devant permettre à des opérateurs privés comme Starlink ou Oneweb d'offrir des connexions satellitaires aux Calédoniens. Le projet de texte vise essentiellement à une ouverture à la concurrence des marchés de l'accès à Internet à de nouveaux acteurs, notamment aux opérateurs satellitaires. L'Autorité de la concurrence de Nouvelle-Calédonie (ci-après l'« **ACNC** ») a rendu un avis favorable sur l'avant-projet de loi du pays⁵². L'ACNC a notamment relevé les difficultés qui découlent de la dualité du secteur des télécommunications en Nouvelle-Calédonie, où l'OPT de Nouvelle-Calédonie (ci-après l'« **OPT-NC** ») détient le monopole des services publics des télécommunications extérieures, tandis que le marché de la fourniture d'accès à Internet est ouvert à la concurrence. Le projet de texte confère ainsi un statut « *d'opérateur de télécommunications* » aux fournisseurs d'accès à Internet et aux opérateurs satellitaires qui restent pour autant exclus des autres marchés des télécommunications, dont les marchés de la téléphonie mobile et fixe. Ces derniers pourraient donc, courant 2024, proposer des offres commerciales en Nouvelle-Calédonie. Ce projet de loi du pays vient mettre fin au monopole de l'OPT-NC sur les marchés de l'accès à Internet. Cette réforme intervient en Nouvelle-Calédonie dans un contexte où, comme en Polynésie française, plusieurs fournisseurs d'accès internet se font concurrence mais dépendent du monopole de l'office et de ses câbles sous-marins, sur les flux de données entrant et sortant de l'archipel.
179. L'Autorité s'interroge enfin sur la nécessité d'une saisine en urgence par le gouvernement sur un projet de loi du pays dont le caractère urgent n'apparaît pas particulièrement évident.

⁵¹ [La Nouvelle-Calédonie et Fidji ouvrent leur ciel à Starlink - Radio1 Tahiti](#).

⁵² Avis n° 2024-A-01 du 11 mars 2024 relatif à la saisine de l'Autorité portant sur l'avant-projet de loi du pays pour une meilleure connectivité en Nouvelle-Calédonie.

Recommandations :

S'agissant des télécommunications extérieures par liaisons satellitaires, l'Autorité formule les recommandations suivantes :

6. Garantir aux opérateurs concurrents d'Onati que l'accès aux signaux de télécommunications satellitaires soit géré selon les principes d'objectivité, de transparence, de non-discrimination ;
7. Etablir une tarification relative à l'accès aux signaux de télécommunications satellitaires, qui ne conduise pas à imposer des charges excessives aux opérateurs qui les utilisent ;
8. Prévoir une nouvelle modification du CPT visant à mettre fin au monopole des télécommunications extérieures de l'OPT, à tout le moins sur les signaux de télécommunications issus de satellites ;
9. Engager une réflexion sur les conditions dans lesquelles il pourra être permis aux opérateurs de constellations de satellites de fournir leurs services commerciaux directement aux consommateurs polynésiens.

Délibéré sur le rapport de Maxime Hebling, *rapporteur* et M. Frédéric Paillusson, *rapporteur général adjoint*, et l'intervention de Mme Sophie Bresny, *rapporteur général*, par Mme. Johanne Peyre, *présidente*, M. Enzo Silvestro et Mme Ingrid Izquierdo, *membres titulaires*.

La Présidente

Johanne Peyre