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

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre du 3 novembre 2020, enregistrée le 9 novembre 2020 sous le numéros 20/0015 F, par laquelle la société Pacific Mobile Télécom a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence de pratiques mises en œuvre dans le secteur des télécommunications par la SAS Onati ;

Vu la lettre du 12 mai 2021 par laquelle la société Pacific Mobile Télécom a demandé que des mesures conservatoires soient prononcées sur le fondement des dispositions de l'article LP 641-1 du code de la concurrence enregistrée sous le numéro 21/0008 M ;

Vu le code de la concurrence, et notamment le livre II relatif aux pratiques anticoncurrentielles ;

Vu les observations présentées par les sociétés Onati et Pacific Mobile Télécom ;

Vu les décisions de secret des affaires n° 2021-SA-001 du 30 mars 2021, n° 2021-SA-005 du 17 août 2021 et n° 2021-DECR-22 du 20 octobre 2021 :

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement et les représentants des sociétés Onati et Pacific Mobile Télécom entendus lors de la séance du 10 novembre 2021 ;

Adopte la décision suivante :

# I. CONSTATATIONS

## A. LA SAISINE

1. La société Pacific Mobile Telecom (ci-après « PMT ») a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence (ci-après « APC » ou « Autorité ») le 3 novembre 2020 de pratiques mises en œuvre par la société Onati (ci-après « Onati ») dans le secteur des télécommunications, en matière de prestations d'itinérance pour l'accès aux données mobiles, et a, en outre, sollicité le 12 mai 2021 le prononcé de mesures conservatoires.

## B. LE SECTEUR CONCERNE

### 1. CADRE GENERAL DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS

2. Le secteur des télécommunications en Polynésie française est régi par la délibération n° 99-90 APF du 27 mai 1999 modifiée portant dispositions relatives au Code des Postes et Télécommunications de la Polynésie française (ci-après le « CPT »). Il a longtemps été organisé autour de l'opérateur historique, public et intégré, l'Office des Postes et des Télécommunications (ci-après « OPT »). Toutefois, l'ouverture à la concurrence du secteur a été initiée par la délibération n° 2003-85 APF du 12 juin 2003 modifiée portant dispositions relatives aux livres II et III du CPT.

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

- l'ouverture à la concurrence de la téléphonie mobile d'une part (voix, SMS et données) et de la fourniture d'accès à Internet d'autre part ;
- un service public des télécommunications attribué à un opérateur historique, l'OPT, à travers sa filiale, la SAS Onati, qui garde un monopole de droit sur les liaisons avec l'extérieur (voix et données) et sur les réseaux fixes (cuivre et fibre optique) ;
- un régime d'autorisation des opérateurs en télécommunications concurrents de l'opérateur historique, tant pour la téléphonie mobile que pour la fourniture d'accès à Internet ;
- un encadrement de certains tarifs de gros, comme ceux de l'interconnexion entre opérateurs, et d'autres tarifs libres, comme celui de l'itinérance ;
- une régulation de droit commun attribuée au Conseil des ministres, après une instruction technique par la direction générale de l'économie numérique (ci-après « DGEN ») et dans plusieurs cas après l'avis d'un comité consultatif des télécommunications (ou CCT). Il appartient notamment au gouvernement de veiller aux conditions d'ouverture à la concurrence. Ainsi, l'article D. 212-2 du CPT prévoit que : *« Les autorités compétentes de la Polynésie française veillent : / (...) 2° A l'exercice d'une concurrence effective et loyale entre les opérateurs de service de télécommunication mobile (...) au bénéfice des utilisateurs; / 3° A la définition de conditions d'accès aux réseaux ouverts au public et d'interconnexion des réseaux notamment de service de télécommunication mobile qui garantissent la possibilité*

*pour tous les utilisateurs de communiquer librement entre eux, ainsi qu'à l'égalité des conditions de la concurrence dans le domaine du service de télécommunication mobile;(...) / 6° À encourager l'utilisation partagée entre les opérateurs des installations mentionnées au chapitre 1er du titre III. »*

## 2. LE SERVICE PUBLIC DES TELECOMMUNICATIONS

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

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

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

7. L'opérateur public est chargé de la fourniture du service de base, dont les conditions générales de fourniture sont précisées dans son cahier des charges (article D. 213-4 du CPT) et des services obligatoires (articles D. 213-4 et D. 213-5 du CPT). Pour ces derniers, l'opérateur public peut être amené, eu égard aux contraintes géographiques de la Polynésie française et aux évolutions technologiques, à proposer des solutions alternatives mais équivalentes à celles relevant de la définition des services obligatoires (article D. 213-6 du CPT).

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

9. L'article D. 213-8 du CPT dispose que le financement du service public est supporté par l'opérateur public. Il doit tenir une comptabilité faisant apparaître les coûts imputables à ces services, qui peut être auditée à l'initiative de l'administration (article D. 213-9 du CPT[1]).

## 3. L'ITINERANCE

10. Selon l'article D. 211 du CPT, la prestation d'itinérance mobile est la *prestation « fournie par un opérateur de service de télécommunication mobile à un autre opérateur de télécommunication mobile en vue de permettre l'accueil, sur le réseau du premier, des clients du second ».*

[1] L'article D.213-9 du CPT dispose *« L'opérateur public doit tenir une comptabilité faisant apparaître les coûts imputables au service public des télécommunications dont il a la charge. Cette comptabilité peut être auditée à l'initiative de la puissance publique ».*

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

12. Lorsque la prestation d'itinérance s'effectue avec un opérateur de téléphonie mobile étranger, ses conditions techniques et tarifaires sont déterminées librement.

## 4. LES TECHNOLOGIES D'ACCES AUX DONNEES MOBILES

13. La saisine porte sur l'accès aux prestations d'itinérance par l'opérateur historique en matière de données mobiles.

14. Techniquement, cette prestation requiert d'une part que l'île en question soit desservie par une liaison avec Tahiti (réseau de collecte), point d'échange avec le réseau international (réseau de transport longue distance), et, d'autre part, qu'une boucle locale ait été déployée sur cette île (réseau de desserte).

15. L'accès aux données mobiles ne sera toutefois optimal qu'avec un accès au haut débit, à la fois pour le réseau de collecte et pour la boucle locale.

### Panorama des architectures et technologies[2]

Trois niveaux sont distingués dans les réseaux télécoms :

- **Les réseaux de transport longue distance :**

Ces réseaux grandes capacités sont gérés par les opérateurs nationaux et internationaux. Ils structurent les territoires en interconnectant les grands nœuds mondiaux de connectivité et maillent l'ensemble des continents. Les technologies privilégiées sont les câbles fibre optique et le satellite.

- **Les réseaux de collecte :**

Ces réseaux s'interconnectent avec les réseaux de transport longue distance pour véhiculer le flux jusqu'au point d'entrée des réseaux de desserte (répartiteurs téléphoniques, antennes, ...). Les technologies privilégiées sont les câbles fibre optique, les faisceaux hertziens et le satellite.

- **Les réseaux de desserte :**




Les réseaux de desserte ou d'accès (boucles locales), assurent l'interconnexion entre le réseau de collecte et l'utilisateur final. La boucle locale est constituée d'infrastructures de communication électronique tant fixe (RTC, CDMA, ADSL, VDSL, FttH, hertzien fixe...) que mobile (2G, 3G, 4G) qui permettent la diffusion :

- du haut débit (accès proposant des débits > 0.5 Mbit/s[32] dans le sens descendant).
- du très haut débit (accès proposant des débits > 30 Mbit/s[33] dans le sens descendant).

[2] *Source : Schéma directeur d'aménagement numérique de la Polynésie française, décembre 2016, page 49*

### a. Les différents réseaux de collecte

16. S'agissant de la desserte des îles depuis Tahiti, trois technologies sont utilisées en Polynésie française : les câbles (terrestres et sous-marin), les faisceaux hertziens et les satellites.

17. Ces réseaux sont mutualisés en ce sens qu'ils transportent à la fois les données mobiles et fixes. L'OPT, à travers sa filiale Onati, a le monopole de ces réseaux, dont l'accès fait l'objet de tarifs d'utilisation régulés (tarifs des liaisons louées dites aussi « services de capacité »), à l'exception de l'utilisation de faisceaux hertziens entre Tahiti et Moorea par des opérateurs alternatifs.

18. Les différentes technologies ne permettent pas les mêmes usages. En particulier, le haut débit nécessite une desserte de l'île par câble sous-marin (fibre optique) ou le cas échéant, par un faisceau hertzien mais sur une distance relativement courte et à partir d'une île elle-même desservie par un câble. En revanche, les satellites utilisés à ce jour par Onati ne permettent pas un tel accès au haut débit.

19. Ainsi, d'après Onati, *« Pour schématiser :*

- *Les infrastructures câblées sont les plus efficaces, en termes de débit et de stabilité des connexions. Les câbles sous-marins sont cependant très coûteux à déployer. Les tarifs d'utilisation de ces infrastructures sont régulés ;*
- *Les faisceaux hertziens sont des technologies sans fil efficaces, faciles à installer et peu coûteuses. Leur usage est cependant limité par la distance entre les deux points à raccorder. Un faisceau hertzien utilise pour schématiser deux antennes qui se font face et qui utilisent des fréquences pour acheminer des données entre elles ;*
- *Les liaisons satellitaires sont simples à déployer (il faut installer à terre une antenne qui pointe vers le satellite en cause). Elles sont cependant très coûteuses et donc utilisées de façon privilégiée pour les zones qui ne peuvent pas être couvertes par l'une ou l'autre des deux technologies précitées. »*

### b. Les technologies utilisées pour la boucle locale en matière de téléphonie mobile

20. S'agissant du déploiement de la boucle locale sur les îles, il intervient dans un second temps, et nécessite d'abord une interconnexion avec le réseau de collecte, puis le déploiement de sites d'émission et réception des données vers les terminaux mobiles (soit concrètement des pylônes munis d'antennes).

21. D'après l'ARCEP[3] *« Pour fournir leurs services, les opérateurs de réseaux déploient des sites qui assurent la couverture du territoire. Sur ces sites sont installées des stations de base, qui comportent des **éléments actifs** permettant de générer les ondes radioélectriques, ces stations étant elles-mêmes reliées aux antennes. Les antennes sont fixées sur des **infrastructures passives** (ou supports), qui sont établies sur un terrain au sol ou une surface en hauteur. »*

22. En matière de téléphonie mobile, diverses technologies, offrent des performances différentes :

- GSM (qui nécessite le déploiement d'un réseau 2G GPRS ou Edge) : elle ne permet pas d'accès à Internet ou le téléchargement de fichiers volumineux (de 700 Mbits), mais essentiellement les appels vocaux, SMS et MMS, et éventuellement un accès réduit aux courriels.

---

[3] ARCEP, Lignes directrices, Partage de réseaux mobiles, mai 2016, pages 6 et s

- UMTS (3G ou 3G+) : elle permet, outres les appels vocaux, SMS et MMS, un accès aux données avec un débit variant entre 144 Kbits/s en zone peu dense, 384 Kbits/s en zone dense et 1,9 Mbits/s en point fixe (liaison directe point à point). Il permet, en théorie, de télécharger un fichier de 700 Mbits en 10,8 heures (mode peu dense), 4 heures (mode dense) ou 49 min (mode point fixe).
- LTE (4G) : elle permet outres les appels vocaux, SMS et MMS de télécharger un fichier de 700 Mbits en 37 secondes.
- La 5G n'est pas encore présente en Polynésie française.

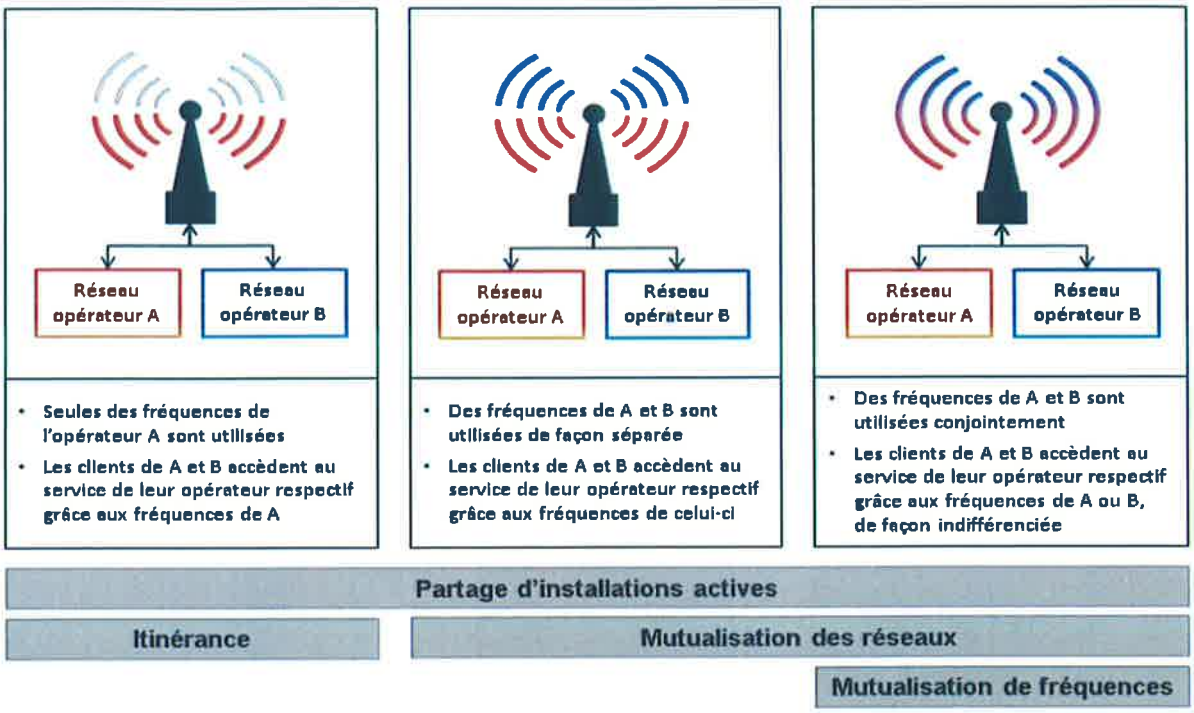
23. En revanche, l'accès aux données mobiles n'implique pas nécessairement la duplication des réseaux locaux par les différents opérateurs. Il existe en effet différentes modalités de mutualisation des réseaux physiques, quand un seul installateur est présent, mais met à disposition ses fréquences au profit des clients de l'autre entreprise. L'itinérance est l'une de ces modalités.

24. D'après l'ARCEP[4], *« le partage de réseaux mobiles correspond en effet à la mise en commun entre plusieurs opérateurs de tout ou partie des équipements constituant leurs réseaux mobiles. ».*

25. On distingue, du moins au plus intégré :

- Le partage d'infrastructures passives (utilisation commune de tout ou partie des éléments passifs d'infrastructure tels que les pylônes, câbles coaxiaux qui relient les antennes aux stations de base, locaux). Sur chaque site utilisé en commun, chaque opérateur déploie ses propres équipements actifs et ses propres antennes, et utilise ses propres fréquences.
- Le partage antennaire (mise en commun des éléments rayonnants ou antennes en plus des infrastructures passives). Il permet à chaque opérateur associé au partage d'utiliser ses propres fréquences.
- Le partage d'installations actives : s'y ajoute la mutualisation d'éléments actifs tels que les dispositifs électroniques ou optiques de traitement du signal, avec des modalités distinctes :
    - mutualisation des réseaux sans mutualisation des fréquences, qui sont utilisées et exploitées séparément par les opérateurs associés au partage ;
    - mutualisation des fréquences dont chaque opérateur concerné est titulaire en vue de leur exploitation combinée, de telle sorte que les clients de chacun des opérateurs associés puissent accéder à l'ensemble des fréquences concernées ;
    - itinérance qui consiste en un accueil par un opérateur de réseau mobile des clients d'un autre opérateur de réseau mobile sur son réseau.

[4] ARCEP, Lignes directrices, Partage de réseaux mobiles, mai 2016, pages 6 et s




*Source : ARCEP*[5]

26. L'itinérance est donc le mode le plus intégré de partage des infrastructures, dans lequel le client recourt intégralement aux équipements et aux fréquences du prestataire.

## 5. CARTOGRAPHIE DES RESEAUX POLYNESIENS

### a. Le déploiement des réseaux de collecte (de Tahiti vers les îles)

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

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

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

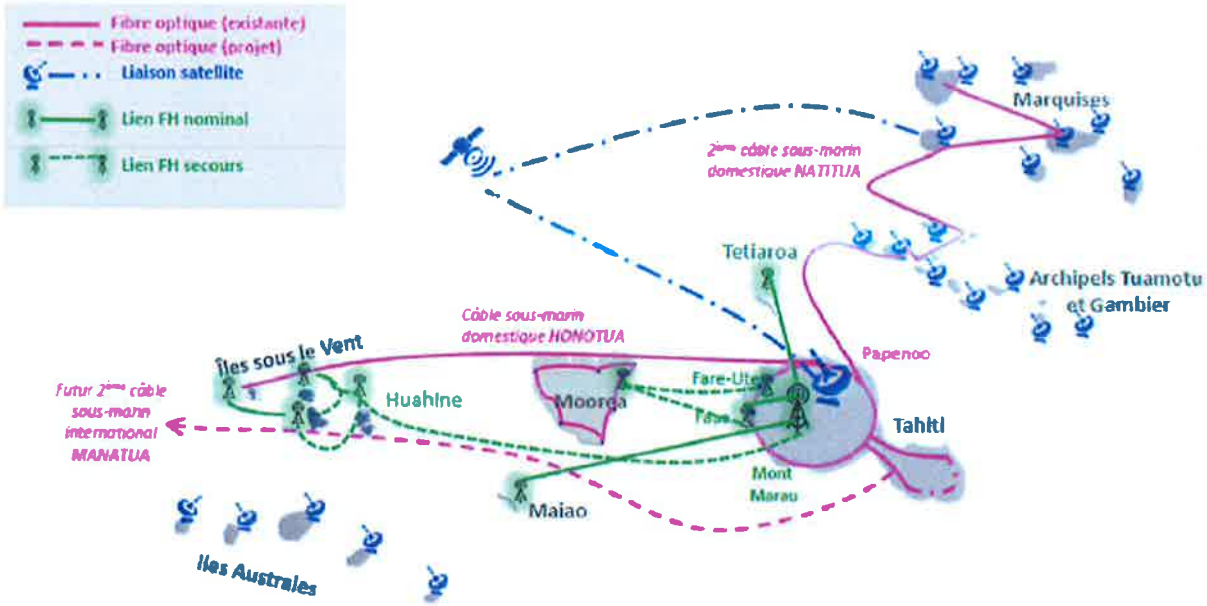
30. L'archipel des Australes et le Sud de l'archipel des Tuamotu-Gambier sont pour leur part toujours desservis par liaison satellitaire, en attendant le déploiement du câble Natitua Sud vers l'archipel des Australes, prévu fin 2023[6].

---

5 ARCEP, Lignes directrices, Partage de réseaux mobiles, mai 2016, page 9

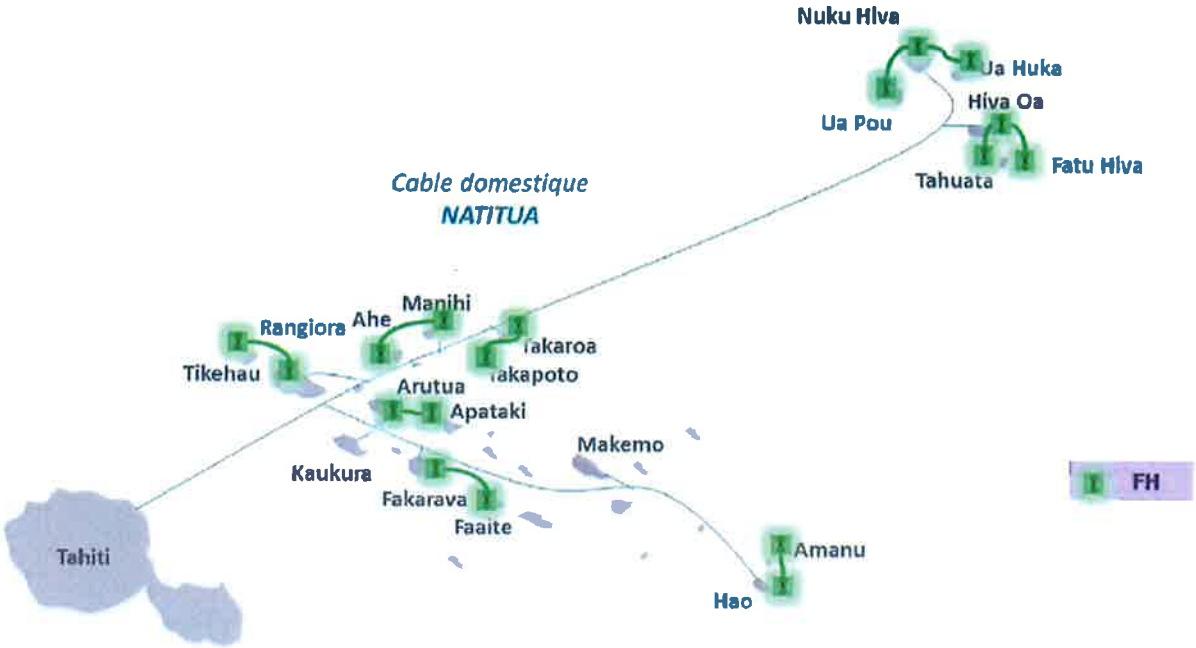
6 https://www.presidence.pf/conseil_ministres/conseil-des-ministres-du-13-octobre/

Réseau de collecte selon les archipels




*Source* : *Onati*

Territoires desservis par le câble Natitua (directement ou par faisceaux hertziens)




*Source* : *Onati*

Iles desservies par le câble Natitua (directement et indirectement)

| *Archipel* | *Ile* | *Réseau de collecte local* | *Mise en service* |
|---|---|---|---|
| **Marquises** | Hiva Oa | Câble Natitua | 18-déc.-18 |
| | Nuku Hiva | | |
| | Fatu Hiva | Faisceau Hertzien via une île câblée par Natitua | 6-mai-19 |
| | Tahuata | | |
| | Ua Huka | | |
| | Ua Pou | | |
| **Tuamotu** | Arutua | Câble Natitua | 18-déc.-18 |
| | Fakarava | | |
| | Hao | | |
| | Kaukura | | |
| | Makemo | | |
| | Manihi | | |
| | Rangiroa | | |
| | Takaroa | | |
| | Ahe | Faisceau Hertzien via une île câblée par Natitua | 1-oct.-19 |
| | Amanu | | 5-juin-19 |
| | Apataki | | 5-juin-19 |
| | Faaite | | 5-juin-19 |
| | Takapoto | | 30-oct.-19 |
| | Tikehau | | 5-juin-19 |

*Source : APC, données Onati*

**b. Le déploiement de la boucle locale (sur les îles)**

31. La desserte par le câble permet aux îles concernées d'accéder à des données à haut débit, ce que ne permettaient pas les anciennes liaisons satellitaires.

32. Aussi, avec un décalage, le déploiement du câble Natitua s'est accompagné d'un déploiement par l'opérateur Onati d'un réseau local 4G, au moins partiel, à partir de janvier 2020. Il permet un accès aux données mobiles à haut débit dans les îles concernées.

Calendrier de déploiement des réseaux 4G

| *Archipel* | *Ile* | *Site 1* | *Site 2* |
|---|---|---|---|
| **Tuamotu** | Rangiroa | Fin janvier 2020 | Fin janvier 2020 |
| | Fakarava | Mars 2020 | Mars 2020 |
| | Tikehau | Juin 2020 | |
| | Hao | Juin 2020 | |
| | Manihi | Juillet 2021 | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Marquises** | Hiva Oa | Février 2020 | Fin juin 2020 |
| | Nuku Hiva | Mars 2020 | Mars 2020 |

*Source : Onati*

33. D'après Onati, d'ici la fin 2021 est également prévu le déploiement de sites 4G sur les onze îles suivantes : Fatu Hiva, Tahuata, Ua Huka, Ua Pou, Ahe, Amanu, Arutua, Kaukura, Makemo, Takapoto et Takaora.

### 6. LES ACTEURS DU DEPLOIEMENT DES RESEAUX ET LE MARCHE DE GROS DE LA COLLECTE ET DE LA DESSERTE

34. Du fait de son monopole réglementaire, mais également de son déploiement historique sur l'ensemble des îles habitées de la Polynésie française, l'OPT, à travers sa filiale Onati, est très présent sur les marchés de gros.

35. Les prestations qu'il offre sont les suivantes :

- Un accès au réseau de collecte, international (câble sous-marin Honotua dans son tronçon international) et domestique (par câble, satellite ou faisceau hertzien). Conséquence du monopole de l'OPT (hors le cas de certaines liaisons hertziennes entre Tahiti et Moorea déployées par les opérateurs alternatifs), l'interconnexion à ce réseau, à travers des liaisons louées, fait l'objet de tarifs réglementés fixés par arrêté en conseil des ministres. Il permet l'acheminement des données de Tahiti vers les autres îles de la Polynésie française.
- Un accès au réseau de couverture ou « 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, dont les tarifs ne sont pas réglementés et qui font l'objet d'une négociation commerciale. Il permet l'acheminement des données jusqu'à l'utilisateur final.

36. Si le déploiement du réseau de collecte est un monopole d'Onati, le déploiement de la boucle locale est libre, sous réserve de se voir reconnaitre la qualité d'opérateur de télécommunication et attribuer des fréquences par le Conseil des ministres.

37. Ainsi, la couverture du réseau de téléphonie mobile est variable selon les îles polynésiennes, au regard de la technologie déployée et du nombre d'opérateurs présents.

### 7. LES OFFRES DE SERVICES DE DONNEES MOBILES

38. Trois acteurs sont aujourd'hui en activité dans le secteur de la téléphonie mobile : Onati (sous le nom commercial Vini), Pacific Mobile Télécom (sous le nom commercial Vodafone Polynésie) et Viti (sous le nom commercial Ora).

39. Une majorité des offres de téléphonie mobile offrent désormais un accès aux données mobiles. Elles permettent d'accéder à internet et d'utiliser divers services et applications. La progression du parc comme de l'utilisation des données mobiles a été très marquée au cours des dernières années.

40. Ainsi, d'après le rapport annuel de la Direction Générale de l'Économie Numérique (ci-après « DGEN »), 99 % des Polynésiens en moyenne disposaient d'un téléphone portable et parmi eux, 53 % disposaient d'un forfait incluant l'accès à internet (44 % sous la forme d'un abonnement avec internet mobile et 9 % sous la forme d'une carte prépayée avec des crédits internet). Ce taux s'élève respectivement à 55 % dans les Iles du Vent, 50 % dans les Iles Sous-le-Vent et 42 % dans les archipels éloignés[7].

41. S'agissant des entreprises, elles sont 27 % à être équipées en téléphones mobiles[8] et 19 % à avoir souscrit un forfait internet mobile, contre 10 % en 2017. Le taux est ainsi passé en deux ans de 1 % à 17 % aux Iles Sous-le-Vent et 13 % à 19 % aux Iles du Vent[9].

42. Enfin, parmi les attentes prioritaires des entreprises en matière de télécommunications, 46 % souhaiteraient des prix plus bas, 40 % des offres internet en illimité sur téléphone mobile, 27 % une meilleure couverture du territoire, 23 % une qualité de service supérieure et 14 % davantage de concurrence.

## C. LES ENTREPRISES CONCERNEES PAR LA SAISINE

### 1. LA PARTIE SAISISSANTE : PACIFIC MOBILE TELECOM (PMT)

43. 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[10] et des autorisations d'utilisation de fréquences radioélectriques pour le GSM et pour l'UMTS[11] 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. Les autorisations d'émettre ont été conditionnées à la présentation d'un calendrier de déploiement dont la dernière actualisation date du 16 juillet 2021[12].

---

7 DGEN, Les usages numériques des individus et ménages en Polynésie française, Rapport d'étude - Octobre 2019, page 9

8 DGEN, Les usages numériques des individus et ménages en Polynésie française, Rapport d'étude - Octobre 2019, page 16.

9 DGEN, Les usages numériques des individus et ménages en Polynésie française, Rapport d'étude - Octobre 2019, page 10

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

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

12 Arrêté n° 1321 CM du 16 juillet 2021 portant autorisation d'utilisation de fréquences radioélectriques à la société Pacific Mobile Telecom pour son réseau de télécommunication ouvert au public

Calendrier de déploiement de PMT

| Année | TECHNOLOGIE GSM ET UMTS | TECHNOLOGIE UMTS | TECHNOLOGIE LTE |
|---|---|---|---|
| 2012 | | TAHITI | |
| 2013 | TAHITI | MOOREA | |
| 2014 | MOOREA | | |
| 2015 | | | |
| 2016 | BORA BORA | BORA BORA | TAHITI (Commune de Papeete) |
| 2017 | RAIATEA, RANGIROA, NUKU HIVA | RAIATEA, RANGIROA | |
| 2018 | HUAHINE, HIVA OA, FAKARAVA | HUAHINE | TAHITI (communes de Fa'aa, Pirae et Punaauia), MOOREA |
| 2019 | TAHAA, RURUTU, UA POU | TAHAA | TAHITI (commune de Arue), MOOREA, BORA BORA |
| 2020 | TUBUAI, HAO | | TAHITI (communes de Paea et Mahina), RAIATEA, TAHAA, HUAHINE, MAUPITI |
| 2021 | MAUPITI, TAKAROA | | TOTALITE DES ILES-DU VENT ET DES ILES-SOUS LE-VENT |
| 2022 | RAIVAVAE, MANGAREVA | | |
| 2023 | RIMATARA, MANIHI | | |

*Source : arrêté CM du 16 juillet 2021)*

44. D'après l'interprétation donnée par la DGEN de ce texte, *« la première colonne signifie que l'opérateur s'est engagé à déployer les deux technologies [GSM et UMTS]. La deuxième colonne est là pour indiquer les fréquences supplémentaires octroyées à l'opérateur afin d'étendre sa couverture et/ou son débit dans la technologie UMTS. ».*

45. Toutefois, ce calendrier 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 que de manière incomplète à 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 est dans l'impossibilité de proposer ses services (c'est le cas des données mobiles, qui font l'objet de la présente demande de mesures conservatoires).

### 2. LA SOCIETE MISE EN CAUSE ET SON GROUPE : L'OPERATEUR PUBLIC, OPT, SA FILIALE, ONATI ET LA MARQUE VINI

46. L'OPT est un établissement public de la Polynésie française à caractère industriel et commercial, qui a été créé par la délibération n°85-1023 AT du 8 mars 1985 modifiée et dont le fonctionnement est régi par le CPT. Le conseil d'administration de l'OPT est composé de neuf membres avec voix délibérative[13], dont i) le directeur général de l'OPT, qui préside, ii) les

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

sept représentants de la Polynésie française suivants : le ministre chargé des postes et des télécommunications, le ministre chargé de la communication[14], le ministre chargé du tourisme, le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé de l'aménagement, le président de la commission législative chargée de l'économie, le président de la commission législative chargée de l'économie numérique, iii) le représentant titulaire du personnel ou son suppléant. Le directeur général de l'OPT est nommé par arrêté pris en Conseil des ministres.

47. Avant 2011, les seuls opérateurs, en matière de téléphonie mobile comme de fourniture d'accès à Internet étaient des filiales de l'OPT, à travers notamment Tikiphone, qui a bénéficié de la première licence en 1994 et Mana, repris en 2013 par la SAS Vini, 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. À ce titre, l'ensemble des infrastructures de collecte et de transport présentes sur le territoire de la Polynésie française lui appartiennent.

48. Depuis 2019, les services des télécommunications téléphoniques et de l'accès à Internet, filaires comme mobiles, pour le réseau comme pour les services aux consommateurs finaux, relèvent d'une filiale unique de l'OPT, la SAS Onati, créée le 5 novembre 2018. Cette modification a été rendue possible par plusieurs lois du pays[15] dans le cadre desquelles l'OPT et Onati ont conclu:

- 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 1er janvier 2019.
- Une convention de délégation du service public le 31 décembre 2018 actant du transfert de la gestion du service public des télécommunications à Onati[16].

49. En vertu de ces opérations, Onati exerce désormais les activités d'opérateur de téléphonie fixe et mobile et de fournisseur d'accès à internet, et gère également les infrastructures de télécommunications fixe dont elle a la charge en sa qualité de délégataire[17].

50. La société Vini a pour sa part disparu, absorbée par Onati, mais l'ensemble des offres de détail proposées par Onati le sont toujours sous le nom commercial Vini[18]. Onati a déployé son réseau sur l'ensemble des îles habitées de Polynésie française.

### 3. L'AUTRE ENTREPRISE DU SECTEUR, VITI

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

52. Depuis, Viti a obtenu le 5 juillet 2018[19] l'autorisation d'établissement et d'exploitation d'un réseau ouvert au public permettant la fourniture d'un service de communications mobiles. Il offre depuis début 2020 des services mobiles de voix, SMS et données, reposant sur la technologie 4G LTE, en opérant de deux manières, d'une part par la fourniture de services mobiles (voix et données) depuis son réseau sur une zone limitée du territoire, d'autre part par

---

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

[15] Loi du pays n°2018-37 du 28 novembre 2018 et Loi du pays n°2018-42 du 27 décembre 2018.

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

[17] Les activités postales du groupe OPT ont pour leur part été réunies au sein d'une autre filiale du groupe OPT, Fare Rata.

[18] Il sera dans ce contexte fait référence à Vini pour la période 2015-2018 puis à Onati pour la période postérieure.

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

la fourniture de services mobiles 2G (voix et données) en utilisant l'un des deux réseaux mobiles tiers déjà déployés dans le cadre de conventions d'itinérance.

53. Son cahier des charges prévoit un déploiement progressif sur six ans (soit jusqu'en 2025), mais limité pour la technologie LTE-4G aux principales îles du territoire (Tahiti et Moorea la première année, Bora Bora la seconde, puis progressivement les autres Iles Sous-le-Vent sur les quatre années suivantes), avec un accord d'itinérance pour les autres. Dans un second temps, l'opérateur s'engage à présenter d'ici 6 ans un calendrier visant à offrir un service de voix sur les îles de plus de 1000 habitants de tous les archipels.

### 4. POSITIONS RESPECTIVES DES OPERATEURS

54. Malgré l'ouverture du marché de la téléphonie mobile, il ressort de l'examen des abonnés que l'opérateur historique (aujourd'hui Onati, sous la marque Vini), demeure très majoritaire, et dispose d'environ 70% de parts de marché (en nombre d'abonnements comme de cartes prépayées). Viti, qui n'était pas encore présent sur le marché de la téléphonie mobile en 2019, n'y figure pas. Par ailleurs, PMT indique dans son rapport annuel de l'année 2020 détenir 37% de parts de marché.

*Parts de marché des deux principaux opérateurs*

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

*Source : APC, avis n° 2020-A-02 du 17 juin 2020 sur un projet de loi du pays portant modification du code des postes et télécommunications*

55. En outre, il résulte des développements précédents que Vini est le seul opérateur à offrir sur les îles concernées par le présent dossier un accès aux données mobiles, que ce soit à haut débit ou à bas débit, tant auprès de la clientèle de ces îles que de la clientèle des autres îles mais désireuses de se rendre sur ces îles et d'y disposer d'un accès aux données mobiles.

# II. DISCUSSION

## A. SUR LES PRATIQUES

56. D'après la jurisprudence de la Cour de cassation, à propos du texte métropolitain, rédigé dans des termes très proches de celui applicable en Polynésie française, *« des mesures conservatoires peuvent être décidées (...) dans les limites de ce qui est justifié par l'urgence, en cas d'atteinte grave et immédiate à l'économie générale, à celle du secteur intéressé, à l'intérêt des consommateurs ou à l'entreprise plaignante, dès lors que les faits dénoncés, et visés par l'instruction, dans la procédure au fond, apparaissent susceptibles, en l'état des éléments produits aux débats, de constituer une pratique contraire aux articles L. 420-1 ou L. 420-2 du code de commerce, pratique à l'origine directe et certaine de l'atteinte relevée »*[20].

57. Il convient donc, en Polynésie française, d'établir si, en l'état des éléments produits aux débats, les faits dénoncés apparaissent susceptibles, comme le soutient la partie saisissante, de constituer une pratique contraire aux articles LP. 200-1 ou LP. 200-2 du code de la concurrence.

58. Il convient également 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* ». Enfin, 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 anticoncurrentielle[21].

### 1. LES MARCHES PERTINENTS

59. La position dominante s'entendant sur un marché de produits ou de services déterminé, l'appréciation d'une telle position passe inévitablement par une définition préalable du marché pertinent, *« condition nécessaire et préalable au jugement porté sur un comportement prétendument anticoncurrentiel, puisque, avant d'établir l'existence d'un abus de position dominante, il faut établir l'existence d'une position dominante sur un marché donné, ce qui suppose que ce marché ait été préalablement délimité »*[22].

60. Le marché est défini comme le lieu sur lequel se rencontrent l'offre et la demande pour un produit ou un service spécifique. Une substituabilité parfaite entre produits ou services s'observant rarement, l'Autorité regarde comme substituables et comme se trouvant sur un même marché les produits ou services dont on peut raisonnablement penser que les demandeurs

---

20 Cour de Cassation, Chambre commerciale, du 8 novembre 2005, 04-16.857, Publié au bulletin

21 Voir par exemple ADLC 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.

22 Décision n° 21-D-03 du 18 février 2021 de l'ADLC relative à une demande de mesures conservatoires, dans le secteur de la fourniture d'électricité en France§ 36, citant Tribunal de l'Union, 6 juil. 2000, aff. T-62/98, Volkswagen AG / Com., paragraphe 230

les considèrent comme des moyens alternatifs entre lesquels ils peuvent arbitrer pour satisfaire une même demande.

61. C'est sur les mêmes fondements conceptuels que l'Autorité apprécie la délimitation des marchés pertinents.

62. En l'espèce, plusieurs services en lien avec les pratiques sont concernés : en amont, la fourniture de services d'accès aux réseaux de collecte et de desserte des données à haut débit (dont l'itinérance) et, en aval, la fourniture de prestations d'accès au haut débit sur les téléphones mobiles.

### a. Marché amont

63. La discussion porte sur la possibilité pour PMT d'offrir des prestations de données mobiles à haut débit dans les archipels éloignés (ou « AE ») à ses clients (ménages et entreprises).

64. Il s'agit donc d'un marché de gros, qui peut prendre plusieurs formes.

65. Afin d'être en capacité d'offrir les prestations souhaitées, plusieurs conditions sont requises :

- Dans un premier temps, l'île doit être reliée au réseau régional de collecte de données à haut débit (soit en l'espèce le câble Natitua et les faisceaux hertziens secondaires). Onati étant gestionnaire de ce réseau, au moins jusqu'aux îles concernées, cela implique *a minima* une prestation d'accès à ce réseau.
- Dans un second temps, un réseau de desserte local, ou boucle locale, doit être déployé (soit en l'espèce les sites 4G).
- Enfin, ce réseau doit permettre l'accès des consommateurs à des prestations de téléphonie mobile.

66. La prestation de service amont peut intervenir à chacun de ces différents niveaux : interconnexion au réseau de collecte dans le cadre des liaisons louées ; accès partagé ou non aux infrastructures constitutives de la boucle locale ; prestation d'accueil des clients d'un opérateur sur le réseau déployé par un autre opérateur (l'itinérance *stricto sensu*).

67. Ces différentes prestations relèvent de services distincts, bien que complémentaires.

68. Dans une décision n° 20-D-02, à propos de la fourniture d'accès à internet fixe, l'Autorité de la concurrence (France métropolitaine, ci-après « ADLC ») définit par exemple un marché de l'accès physique à la boucle locale : *« Le marché de gros du haut débit et du très haut débit comprend également les produits d'accès à l'infrastructure de génie civil du réseau historique. En effet, le déploiement des réseaux haut débit et très haut débit nécessite la mobilisation des infrastructures d'accueil du réseau historique, à savoir l'infrastructure génie civil souterrain et aérien. L'ARCEP a estimé que ces infrastructures n'étaient pas reproductibles à l'échelle nationale, et a, par conséquent, imposé à Orange une série d'obligations, parmi lesquelles la fourniture aux autres opérateurs d'une offre technique et tarifaire d'accès à ses infrastructures de génie civil pour le déploiement de boucles locales optiques. / Sur la base de ces technologies d'accès à haut débit et très haut débit à Internet, Orange et d'autres opérateurs ont mis en place des offres de gros permettant à tout opérateur d'accéder directement aux clients finals. Conformément au principe de neutralité technologique, les marchés d'accès fixes à Internet haut débit et très haut débit n'ont pas vocation à être segmentés a priori par technologies mais selon les modalités et performances objectives d'accès au réseau. / (...) Les marchés pertinents de l'accès fixe à haut débit et très haut débit ont été définis par l'ARCEP, en accord avec la recommandation de la Commission européenne précitée, lors du dernier cycle d'analyse des marchés pour la période 2017-2020. Saisie en 2017 pour avis dans le cadre de cette analyse,*

*l'Autorité de la concurrence n'a pas remis en cause ces définitions. / Ces marchés sont les suivants : / le marché de gros des offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire, identifié par la Commission européenne comme « marché de la fourniture en gros d'accès (physique) à l'infrastructure du réseau (y compris l'accès partagé ou totalement dégroupé) en position déterminée (...) »*[23].

69. Dans une décision n° 14-DCC-160, l'ADLC a fait une typologie des marchés de gros en matière de fourniture d'accès à internet : *« Au stade des marchés de gros, la pratique décisionnelle distingue les offres passives, qui permettent aux opérateurs de construire leurs offres par dégroupage de nœuds de raccordement d'abonnés (« NRA »), en s'inscrivant dans une logique de concurrence par les infrastructures, et les offres de gros dites « activées » sur les infrastructures d'opérateurs tiers, et qui relèvent d'une logique de concurrence par les services. La pratique décisionnelle a eu l'occasion de relever que le choix entre l'une ou l'autre des solutions relève de logiques économiques distinctes, les deux types d'offres étant par ailleurs complémentaires »*[24].

70. En l'espèce, faute d'accès au câble Natitua, en l'absence de détermination des tarifs d'interconnexion, il est impossible aux opérateurs alternatifs de déployer leur propre réseau physique. Pour cette raison, les prestations sollicitées relèvent de la deuxième catégorie, dans laquelle l'opérateur de téléphonie mobile utilise les infrastructures de son concurrent, comme c'est déjà le cas le cas dans les archipels éloignés pour la voix et les SMS. Cet accès permet une concurrence par les services.

71. Mais l'itinérance va plus loin que le seul accès physique aux sites 4G (pylônes et antennes). Dans le premier cas, l'accès physique permet à l'opérateur alternatif d'utiliser pour son propre compte le pylône, et le cas échéant les antennes, mais il demeure en charge de l'acheminement du signal, le cas échéant sur une fréquence distincte, vers ses propres clients. Avec l'itinérance en revanche, l'opérateur hôte assure l'ensemble des prestations de téléphonie des clients de l'opérateur client, qui est « invité » sur son propre réseau. L'itinérance est donc une prestation intégrée par laquelle un opérateur de réseau de téléphonie mobile fournit un accès et des volumes de communication (voix, SMS, data) en gros à un autre opérateur de réseau en vue de permettre à ce dernier de proposer à ses clients de recevoir, émettre des appels et utiliser des services lorsqu'il se trouve sur ce premier réseau. Il permet à un acteur ne disposant pas de l'usage des infrastructures de bénéficier d'une prestation lui permettant d'offrir à ses clients un accès aux données mobiles à haut débit. Il requiert ainsi de s'adresser à un opérateur- ici Onati - disposant d'un accès à un réseau de collecte et ayant déployé des infrastructures constitutives de la boucle locale de téléphonie mobile (des pylônes 4G).

72. Du côté de la demande, les services amont permettant d'offrir des services de téléphonie mobile à ses abonnés sont substituables. La qualification retenue pour définir le marché est indépendante des technologies utilisées ou des modalités de réalisation, de financement et de gestion de ces infrastructures, dont l'accès peut être acquis à travers une prestation d'itinérance, qui inclut la gestion des appels et échanges de données, mais également selon d'autres modalités, telles que le partage d'infrastructure ou la duplication des infrastructures.

73. Du côté de l'offre, en revanche, les prestations sont distinctes. Le service offert est différent selon que l'on offre une prestation d'interconnexion à l'infrastructure de collecte (ici Natitua), un accès aux infrastructures constitutives de la boucle locale de téléphonie mobile permettant l'accès aux données mobiles à haut débit (ici les sites 4G), et, plus en aval, l'itinérance, qui

---

[23] Décision n° 20-D-02 du 23 janvier 2020 relative à des pratiques mises en œuvre par Orange dans le secteur des communications électroniques

[24] Voir notamment décision n°14-DCC-160 du 30 octobre 2014 relative à la prise de contrôle exclusif de SFR par le groupe Altice

intègre des prestations supplémentaires et dispense l'opérateur invité de toute présence physique dans le territoire concerné.

74. La délimitation précise du marché amont donc des conditions d'accès à Natitua et plus en aval aux infrastructures existantes de la boucle locale. A défaut de solutions alternatives, l'itinérance pourrait donc constituer un marché amont pertinent.

75. Il résulte de ces éléments que le marché concerné est celui de l'offre de gros de prestations permettant la vente au détail d'offres de téléphone mobile comprenant l'accès à des données mobiles à haut débit.

76. En fonction de l'existence ou non de solutions alternatives à un accès direct aux réseaux 4G, le marché pertinent peut cependant être segmenté en différentes prestations successives, et individualisables du point de vue de l'offre :

- En premier lieu, un accès régional à travers une prestation d'interconnexion à l'infrastructure de collecte permettant le déploiement d'une boucle locale (accès à un point de collecte tel que le câble sous-marin) ;
- En deuxième lieu, un accès local à travers une prestation de gros de fourniture d'offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale (accès aux pylônes et/ ou aux antennes 4G), permettant le cas échéant une gestion distincte des réseaux ;
- En troisième lieu, un marché de l'itinérance, qui implique pour les clients du demandeur de recourir directement au réseau de l'offreur.

77. La demande de PMT porte uniquement sur cette troisième prestation.

78. S'agissant de la délimitation géographique, le marché pertinent correspond au *« territoire sur lequel les entreprises concernées sont engagées dans la fourniture ou la demande de produits ou services pertinents, où elles sont exposées à des conditions de concurrence similaires ou suffisamment homogènes »*[25].

79. Concrètement, la possibilité de fournir et acquérir des prestations de gros dépend avant tout des infrastructures déployées, qui ne permettent pas un accès identique et substituable aux différents services associés à la téléphonie mobile (notamment en matière de débit pour les données mobiles, très variables selon les technologies utilisées). Le déploiement d'infrastructures spécifiques, de collecte et de desserte locale, est en effet indispensable pour s'adresser à la clientèle locale.

80. En Polynésie française, le caractère insulaire du territoire et l'hétérogénéité des niveaux de couverture locale par les réseaux conduit à considérer que ce marché n'a pas une dimension polynésienne, mais locale. La desserte des îles et leur accès au haut débit repose en effet sur le déploiement d'infrastructures lourdes, rendant difficile la comparaison entre les différents archipels. Il existe en revanche des conditions technologiques relativement proches par groupes d'îles, autour des infrastructures de collecte.

81. Ainsi, le câble Honotua a initialement permis le déploiement de réseaux à haut débit relativement homogènes dans l'archipel de la Société. Aujourd'hui, c'est autour du câble Natitua qu'un tel déploiement est possible, d'autant plus que le monopole des communications extérieures d'Onati empêche les opérateurs alternatifs de se tourner vers d'autres solutions telles que les constellations de satellites (Starlink ou Kacific par exemple). Les stratégies de

---

[25] Décision n° 08-D-02 du 12 février 2008 relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la Free SAS et concernant l'accès aux infrastructures de génie civil de France Télécom dans le cadre du déploiement de boucles locales optiques résidentielles de type FTTh.

déploiement des opérateurs sont donc conditionnées par le développement de ces infrastructures physiques par l'opérateur historique, ce qui peut conduire à déterminer autour de chaque infrastructure structurante, telle qu'un câble souterrain, un marché de gros géographiquement distinct.

82. En l'espèce, le marché géographique pourrait être défini comme l'ensemble des îles desservies par le câble Natitua (et les faisceaux hertziens secondaires permettant de relier les îles proches). C'est d'ailleurs à ce niveau que devraient être prochainement arrêtés les tarifs d'interconnexion permettant l'accès aux données issues de ce câble (liaisons louées).

83. Par commodité, la segmentation peut donc s'envisager comme l'ensemble des îles dans lesquelles PMT n'a pas déployé ses propres infrastructures, mais qui disposent d'un réseau 4G (Rangiroa, Hiva Oa, Fakarava, Nuku Hiva, Tikehau, Hao et Manihi) et des onze îles pour lesquelles une telle couverture est prévue avant la fin de l'année. En effet, tant du côté de la demande (PMT), que de l'offre (Onati), un accès global à ces îles est sollicité (par PMT) et proposé (par Onati le 6 août 2021), dans le cadre de la présente affaire.

84. Le marché géographique est celui des 18 îles sur lesquelles a été ou sera déployé dans les mois à venir un réseau 4G suite au déploiement du câble Natitua.

85. Le marché pourrait éventuellement être élargi à terme, si d'autres îles desservies par faisceaux hertziens depuis Natitua étaient équipées en sites 4G (à ce stade, seules deux îles sont potentiellement concernées, Faaite et Apataki, qui ne représentent respectivement que 401 et 350 habitants, ce qui ne modifiera pas sensiblement l'analyse).

### b. Marché aval

86. La fourniture de services de transmission de données mobiles peut être offerte par l'emploi de technologies diverses. Ainsi, les technologies utilisées permettent un accès aux données mobiles à plus ou moins haut débit. Alors que les réseaux antérieurs, avec une desserte par satellite et un réseau local en 2G, ne permettaient qu'un accès à bas débit, le déploiement du câble Natitua et de réseaux 4G a permis un accès à des données mobiles à haut débit.

87. Ainsi, si chaque technologie permet en principe d'accéder aux mêmes usages, la qualité va dépendre du débit et des éventuels problèmes de saturation et de latence qui peuvent être rencontrés par les utilisateurs. *« Par exemple, un même fichier de données peut être téléchargé en 2G (EDGE), 3G ou 4G mais son téléchargement sera plus ou moins rapide selon les technologies. Cette situation peut rendre difficile voire impossible en pratique certains usages fortement consommateurs de données (vidéos en streaming par exemple), même s'ils sont théoriquement accessibles (..) Ainsi, dans les archipels éloignés* (…) *les communications vocales sont de qualité, mais cela se fait volontairement au détriment des services de données. »*

Débits maximaux des différentes technologies

| Technologie | Débit maximal constaté |
|---|---|
| 2G GPRS | 50 kbps |
| 2G EDGE | 200 kbps |
| 3G | 1Mbps |
| 3G+ | 3 à 4 Mbps |

| | |
|---|---|
| 4G | 27,85 Mbps |

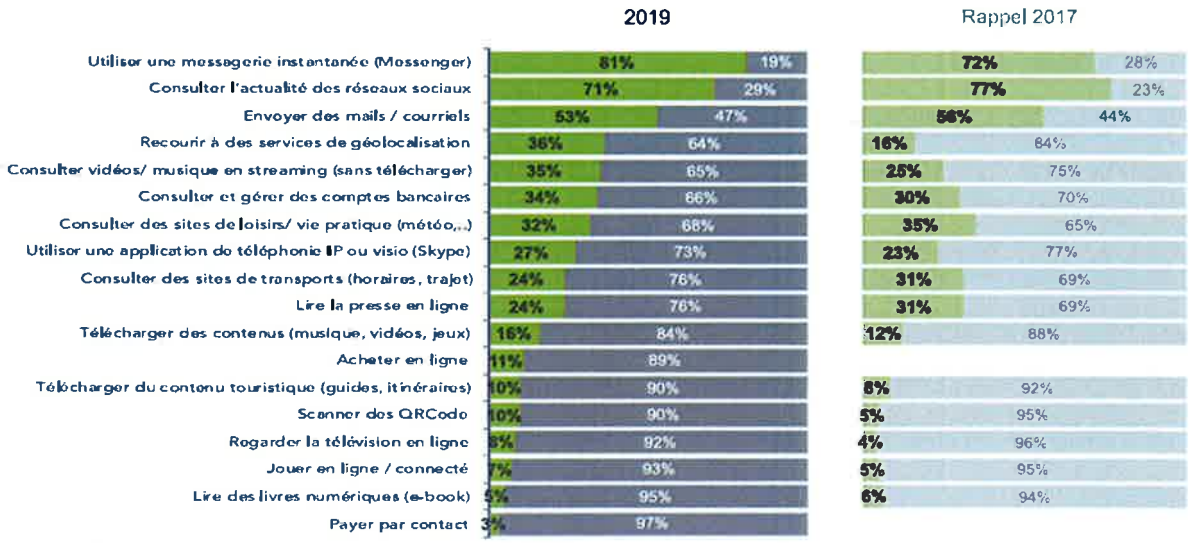
*Source : Onati*

88. À cet égard, il apparait que le haut débit et le bas débit ne sont pas substituables, compte tenu d'une part du recours croissant des usagers à l'utilisation de données par la téléphonie mobile et d'autre part des usages, qui exigent une bande passante permettant par exemple le visionnage de vidéo ou le téléchargement de fichiers volumineux. L'accès au haut débit représente un service distinct non substituable à l'accès à bas débit, qui ne permettait qu'un accès très limité aux données.

89. Parmi les personnes équipées d'un smartphone (73 % de la population), 62 % utilisent internet en situation de mobilité (35 % au moins une fois par jour, 8 % plusieurs fois par semaine et 19 % moins souvent). Ces taux sont respectivement de 65 % dans les Iles du Vent, 59 % dans les Iles Sous-le-Vent et 42 % dans les archipels éloignés[26].

90. On constate parmi les usages en mobilité une croissance entre 2017 et 2019 d'usages tels que le recours à la consultation des réseaux sociaux, de vidéos ou de streaming, qui exigent un accès au haut débit.

Usages d'internet en situation de mobilité




*Source : DGEN, Les usages numériques des individus et ménages en Polynésie française, Rapport d'étude - Octobre 2019*

91. L'accès aux données mobiles n'est pas non plus substituable à l'accès au haut débit par d'autres moyens tels que le wifi, permis par les connexions à des réseaux internet filaires fixes (cuivre ou fibre) fournis par les fournisseurs d'accès à internet. En effet, si les téléphones mobiles peuvent tous être connectés à des réseaux wifi, cet usage est rarement possible en situation de mobilité et nécessite de se trouver à proximité d'un modem. Les usages sont donc essentiellement domestiques.

[26] DGEN, Les usages numériques des individus et ménages en Polynésie française, Rapport d'étude - Octobre 2019, page 62

92. Ces moyen d'accès sont ainsi substituables dans leurs fonctionnalités, mais complémentaires dans leurs usages, donc distincts.

93. Une première segmentation du marché de détail pourrait consister à distinguer les offres de détail de téléphonie mobile incluant l'accès à des données mobiles à haut débit. En effet, du point de vue du consommateur, recourir à des forfaits intégrant des données mobiles n'est pas substituable à une offre sans données. Il ressort toutefois de l'instruction que, d'une part, la grande majorité des offres comprend aujourd'hui l'accès à ces données et que, d'autre part, la dynamique de ce marché le conduira à devenir presque exclusivement composé d'offres mixtes (voix + données). Dans la mesure où, d'une part, le marché de détail n'est pas le lieu sur lequel les pratiques contestées auraient eu lieu mais celui de ses effets supposés, et où d'autre part, dans le cas de mesure conservatoires, la quantification des effets des pratiques n'est pas nécessaire, le marché de détail de la téléphonie mobile, qui représente en réalité une approximation du marché des offres comprenant un accès aux données mobiles, peut être retenu dans son ensemble.

94. Une seconde segmentation pourrait opposer la clientèle selon sa nature, résidentielle ou professionnelle. Il ressort toutefois qu'en l'espèce, les conséquences potentielles de la pratique portent indifféremment sur ces deux segments.

95. Le marché géographique pour sa part est structuré au niveau de l'ensemble du territoire de la Polynésie française. En effet, bien que tous les opérateurs ne soient pas déployés sur toutes les îles, ils ont vocation à intervenir sur l'ensemble du territoire polynésien et les offres de téléphonie mobile portent sur l'ensemble du territoire polynésien, avec des tarifs identiques quel que soit leur lieu de résidence.

96. Il découle de ce qui précède que le marché de détail pertinent pour examiner l'effet des pratiques supposées est celui du marché polynésien de la vente au détail de prestations de téléphonie mobile.

### c. Connexité entre les marchés en cause

97. La connexité entre deux marchés peut notamment résulter d'un lien de nature verticale. Ces liens peuvent permettre à une entreprise présente sur un marché et y disposant d'un pouvoir de marché conséquent d'exploiter un effet de levier afin de se développer sur un autre marché et, éventuellement, d'y adopter des comportements ne relevant pas de la concurrence par les mérites.

98. En l'espèce, la pratique alléguée porte sur un marché de gros, mais ses effets portent sur un marché de détail.

99. Dans le secteur des télécommunications et dans une approche concurrentielle, il est en effet d'usage de distinguer deux principaux types de marchés : les marchés de produits et services fournis aux utilisateurs finals (les marchés de détail) et les marchés de l'accès et de l'interconnexion (au sens général), pour les opérateurs, aux installations et aux services nécessaires à la fourniture de ces services et produits aux utilisateurs finals (les marchés de gros).

100. L'ouverture du secteur à la concurrence a ainsi entrainé la création de marchés de gros sur lesquels l'opérateur historique propose aux nouveaux entrants des offres d'accès et d'interconnexion à ses infrastructures de façon à ce que ces derniers puissent se développer en proposant des services sur les marchés de détail. Les revenus qu'ils perçoivent sur les marchés de détail leur permettent ensuite d'investir dans leurs propres réseaux, dans la perspective, lorsque cela est possible et pertinent, de diminuer leur dépendance aux offres de gros de

l'opérateur historique (en gravissant ce qui est communément connu sous le terme de « l'échelle des investissements ») voire de s'en affranchir, en l'absence d'infrastructures essentielles ou réservées légalement à l'opérateur historique.

101. En l'espèce, le marché sur lequel les pratiques sont dénoncées concerne l'accès à une prestation du gestionnaire d'un réseau, également opérateur sur le marché de détail de la téléphonie mobile, par un autre opérateur de téléphonie mobile, afin de lui permettre d'élargir aux données mobiles à haut débit ses offres de détail à destination des entreprises et des ménages. Il s'agit donc d'un marché de gros. Les effets allégués de la pratique portent pour leur part sur le marché de détail de la téléphonie mobile, et plus spécifiquement sur les offres comportant des données mobiles. En effet, l'entreprise dominante en amont est susceptible d'utiliser le pouvoir de marché qu'elle détient sur ce marché pour se développer sur le marché aval au détriment des opérateurs concurrents situés sur ce marché aval.

### 2. SUR LA POSITION D'ONATI SUR LES MARCHES EN CAUSE

102. La notion de position dominante n'est pas définie par les textes. Cependant, la jurisprudence métropolitaine a consacré une définition élaborée par les autorités et juridictions communautaires : « *la position dominante concerne une position de puissance économique détenue par une entreprise qui lui donne le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause en lui fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients et, finalement, des consommateurs* »[27].

103. La caractérisation de la position dominante repose sur plusieurs critères, le premier étant le niveau de parts de marché de l'entreprise en cause. Le simple constat d'une forte part de marché ne permet cependant pas de conclure à lui seul à l'existence d'une position dominante. Il convient en effet d'examiner un certain nombre d'autres critères (tels que : barrières à l'entrée, forte notoriété et informations privilégiées découlant de la situation particulière d'ancien opérateur historique…[28]), tendant généralement à évaluer les contre-pouvoirs des concurrents actuels et des clients ainsi que les barrières à l'entrée du marché.

104. S'agissant de l'accès au réseau de collecte régional (câble Natitua), l'OPT, à travers sa filiale Onati, a un monopole sur le réseau de collecte, depuis l'international vers Tahiti, puis depuis Tahiti vers les îles. En particulier, dans le cas présent, il a déployé et est le seul en droit d'exploiter le câble Natitua, qui permet d'accéder aux données mobiles dans les archipels éloignés.

105. S'agissant de l'accès à la boucle locale (sites 4G), aujourd'hui, seul Onati a déployé une boucle locale permettant l'accès au haut débit dans les îles desservies par le câble Natitua. Il a opté pour un réseau 4G, également dans certaines îles non desservies par Natitua mais proches, grâce à un faisceau hertzien faisant office de relais. Étant le seul à disposer de ces infrastructures, il est également le seul en mesure de proposer des prestation d'itinérance sur ce réseau.

106. Onati est donc à ce jour en situation de position dominante, et même de monopole, sur les segments considérés du marché de gros.

---

[27] Arrêt du 14 février 1978, United Brands / Commission (27/76, Rec.p.00207)

[28] Voir par exemple Décision n° 16-D-11 du 6 juin 2016 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la diffusion de la télévision par voie hertzienne terrestre, non remis en cause sur ce point par CA Paris, Arrêt du 21 décembre 2017 § 42.

107. La jurisprudence n'impose pas, pour apprécier au regard du droit de la concurrence le comportement d'un acteur en position dominante sur un marché amont, tel qu'une pratique de ciseau tarifaire (quand le prestataire est également présent sur le marché aval), que l'opérateur intégré soit en position dominante sur le marché aval.

108. Ainsi, dans la décision n°15-D-10, l'ADLC rappelle que *« L'opérateur intégré doit être en position dominante sur le marché de gros amont (arrêt de la CJUE du 17 février 2011, TeliaSonera Sverige AB/Commission, C-52/09), sans qu'il soit nécessaire de démontrer l'existence d'une position dominante sur le marché aval (arrêt du TPIUE du 30 novembre 2000, Industrie des Poudres Sphériques, T-5/97 et décision de la Commission du 4 juillet 2007 Telefonica, COMP38/784, point 284). En effet, la jurisprudence de la Cour admet que les circonstances particulières, prises dans leur ensemble, qui justifient l'application de l'article 102 du TFUE à un comportement constaté sur un marché non dominé, mais connexe au marché dominé et produisant des effets sur le marché non dominé (arrêt de la CJCE du 14 novembre 1996, Tetra Pak/ Commission, C-333/94, points 27 à 31) est applicable dans le cas des pratiques de ciseau tarifaire. Celles-ci "trouvent leur source en amont et leurs effets en aval. Le lien de causalité entre la pratique et l'effet d'éviction en aval provient de l'intégration verticale de l'opérateur dominant et de la nécessité du bien intermédiaire pour construire des offres de détail attractives" (étude thématique du rapport annuel 2008 précitée, p. 158) »*[29].

109. Les parts de marché respectives des opérateurs ont toutefois été présentées supra (voir les § 54 et suivants).

110. Il ressort de ce qui précède que la société Onati dispose d'une position dominante sur l'ensemble des marchés de gros concernés. Elle est - à ce jour - la seule en mesure d'offrir des prestations à même de permettre à PMT de développer une offre de téléphonie mobile comportant l'usage de données mobiles à haut débit dans les îles concernées par la saisine.

### 3. SUR LE REFUS D'ACCES A UNE INFRASTRUCTURE ESSENTIELLE

111. Si toute entreprise en situation de position dominante doit veiller à ne pas abuser de son pouvoir de marché, cette responsabilité est plus importante lorsque cette position est héritée d'un ancien monopole légal et que la pratique en cause est en lien avec cet ancien statut [30].

112. En l'espèce, si les infrastructures requises pour l'itinérance DATA, détenues par l'entreprise dominante, peuvent être qualifiées d'essentielles, l'opérateur historique est tenu de prendre des précautions particulières pour ne pas entraver le développement des concurrents sur le marché des services de téléphonie mobile par des refus d'accès (directs ou par des prix trop élevés).

113. Dans une étude thématique intitulée *« L'orientation des prix vers les coûts »*[31], l'ADLC revient sur la question de la tarification de l'accès aux infrastructures essentielles. Elle rappelle que la qualification d'une infrastructure essentielle est le fruit d'une pratique décisionnelle et d'une jurisprudence bien établies, qui requiert cinq conditions cumulatives :

- *« 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*

---

[29] Décision n° 15-D-10 du 11 juin 2015 relative à des pratiques mises en œuvre par TDF sur le site de la Tour Eiffel

[30] Voir notamment CA Paris, 12 décembre 2006, Monnaie de Paris, n° 2006/01743.

[31] « *Étude thématique : l'orientation des prix vers les coûts* », Rapport annuel de l'ADLC, 2002.

*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 cette infrastructure est possible »*[32].

114. 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* »[33]. La Cour d'appel 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* »[34].

115. Comme indiqué précédemment, sur un plan technique, l'accès aux données mobiles à haut débit dans un territoire insulaire nécessite d'abord un accès au réseau régional de collecte (câble, satellite ou faisceau hertzien), puis le déploiement d'une boucle locale (pylônes et antennes 4G) et enfin la liaison entre cette boucle locale et les abonnés (avec ou sans partage de fréquences entre opérateurs).

**a. S'agissant de l'accès au réseau de collecte régional (câble Natitua et faisceaux hertziens secondaires)**

116. La saisine ne porte pas directement sur l'absence d'accès au câble Natitua, mais sur l'absence d'accès à la boucle locale. Toutefois, les deux sujets sont indissociables car l'accès à cette infrastructure constitue un préalable pour déployer son propre réseau téléphonique.

117. Il est donc utile, pour examiner la réalité des pratiques, de déterminer s'il constitue une infrastructure essentielle.

118. L'OPT, à travers sa filiale Onati, a un monopole sur le réseau de collecte, depuis l'international vers Tahiti, puis depuis Tahiti vers les îles. En particulier, dans le cas présent, il a déployé et est le seul en droit d'exploiter le câble Natitua, qui permet d'accéder aux données mobiles dans les archipels éloignés.

119. Des solutions alternatives peuvent exister, mais sont toutes inopérantes s'agissant de l'accès aux îles concernées par la pratique alléguée.

120. D'une part, le recours aux faisceau hertziens n'est possible que pour des îles relativement proches l'une de de l'autre, ce qui n'est pas le cas entre les îles concernées par la pratique et les autres îles sur lesquelles PMT dispose de points de collecte de données à haut débit, toutes situées dans l'archipel de la Société. Le caractère structurant du câble Natitua, sur lequel se

---

[32] 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.

[33] Cass. Com., 12 juillet 2005, n° 04-12388, NMPP.

[34] CA Paris, 31 janvier 2006, ct0175

greffent les faisceaux hertziens comme les boucles locales n'est pas contesté par Onati dans ses écritures[35].

121. D'autre part, si Onati fait valoir que PMT pourrait recourir à un opérateur satellitaire, il n'en a en réalité pas la possibilité légale, dès lors que l'OPT a le monopole des communications extérieures. Ce point est d'ailleurs confirmé par la DGEN dans ses observations. *« Sur le principe, l'accès à des données mobiles à haut débit par satellite apparaît effectivement comme une alternative aux modalités d'acheminement existantes (desserte domestique sous-marine ou satellitaire opérées par l'opérateur historique). / Le CPT prévoit en son article D.213-2 que le service public des télécommunications extérieures de la Polynésie française comprend l'acheminement et le transport de tous signaux de télécoms à destination ou en provenance de la Polynésie française. À ce jour, le service des télécoms extérieures est donc opéré exclusivement par l'opérateur public (Art D.213-7). L'accès à des données mobiles à haut débit par satellite n'est réservé qu'à l'opérateur public au titre de l'exécution de sa mission de service public des télécommunications extérieurs (l'acheminement et le transport de tous signaux de télécommunications à destination ou en provenance de la Polynésie française)»*[36].

122. Ainsi, le monopole d'Onati, est incontestable sur le transport et la collecte des données à haut débit, non seulement pour le raccordement à l'internet mondial de Tahiti (câble Honotua international et projet Manatua), mais également pour le réseau de collecte régional de Tahiti vers les îles (câble Honotua domestique ; câble Natitua vers des îles des archipels des Tuamotu et des Marquises).

123. Or, les opérateurs alternatifs ont besoin d'un point d'accès à ce réseau de collecte régional pour offrir des services de téléphonie à leurs abonnés et pour déployer leur propre boucle locale, sous la forme de sites 3G ou 4G. Dans le cas contraire, ils n'ont pas d'autre solution que de recourir au réseau d'un tiers (ici Onati), qui pour sa part a accès au réseau de collecte. Cet accès peut prendre la forme d'un accord d'itinérance avec un opérateur présent ou d'un partage d'infrastructures (modalité qui n'a pas été mise en œuvre à ce jour en Polynésie française).

124. Le réseau de collecte régional des données à haut débit constitue de ce fait une infrastructure essentielle, étant entendu que :

- il résulte en partie d'un monopole légal (liaison internationale) et en partie d'un monopole de fait (liaison régionale), l'opérateur public ayant été seul chargé de déployer le versant domestique des accès par câble sous-marin ;
- il est nécessaire au déploiement d'une boucle locale (sites 4G), qui seul permet l'adressage des abonnés téléphoniques et leur accès aux données mobiles ;
- il n'est pas reproductible (le coût d'investissement dans le câble sous-marin étant extrêmement élevé et financé essentiellement pas des fonds publics, et les alternatives, telles que le recours à des réseaux de satellites internationaux tels que Starlink ou Kacific étant réglementairement interdit aux opérateurs alternatifs) ;
- son accès est possible, comme c'est d'ailleurs déjà les cas dans les îles reliées par le câble Honotua (Tahiti, Moorea, Bora Bora notamment) et le câble a une capacité suffisante pour les besoins de tous les opérateurs ;

---

35 Observations n°1 de Onati, 11 août 2021

36 DGEN, réponse au questionnaire de l'APC, 1er septembre 2021

- son accès n'est pas ouvert aux opérateurs alternatifs depuis sa mise en service, le 18 décembre 2018, Onati arguant de l'absence de détermination par le Conseil des ministres d'un tarif (les liaisons louées font l'objet d'un tarif réglementé)[37].

**b. S'agissant de l'accès à la boucle locale (sites 4G) et/ou aux prestations d'itinérance**

125. À la différence des réseaux de collecte, Onati n'est pas dans une situation de monopole légal sur ces réseaux. Au contraire, non seulement les opérateurs alternatifs peuvent déployer des réseaux sur les îles, mais ils se sont même engagés sur un calendrier de déploiement, en contrepartie de l'attribution de fréquences radioélectriques. Pour cette raison, les arguments des deux parties s'opposent sur la base de leurs obligations réglementaires respectives qui apparaissent ici contradictoires :

- Onati relève que PMT s'est engagé à déployer des réseaux à haut débit dans plusieurs des îles concernées, à une date antérieure à la présente affaire, et ne peut de ce fait se prévaloir de ses propres insuffisances dans ce déploiement pour réclamer l'obtention de prestations d'itinérance.
- PMT relève pour sa part qu'elle a un droit légal à l'itinérance et que sa demande est raisonnable puisque faute d'un accès au câble Natitua, elle est dans l'impossibilité de déployer son propre réseau.

126. Ces arguments sont sans incidence sur l'analyse concurrentielle de la situation. En effet, dès lors que les entreprises ont une certaine autonomie de conduite, il n'appartient pas à l'Autorité de se prononcer sur le respect par les parties de leurs obligations réglementaires, mais d'apprécier si une entreprise en position dominante abuse du pouvoir de marché qu'elle tire de cette position pour favoriser sa propre activité.

127. L'ADLC a par exemple considéré que : *« D'une manière générale, 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 de la concurrence lorsque l'entreprise en cause dispose, dans ce cadre réglementaire, d'une autonomie de conduite. La Commission européenne a, par exemple, souligné ce point dans sa décision Telefónica, confortée par la Cour de justice, qui a indiqué que "le fait que le comportement d'une entreprise soit conforme à un cadre réglementaire n'implique pas que ce comportement soit conforme à l'article 102 TFUE[38]" / (...) Toutefois, rien n'empêche les autorités de concurrence de retenir des données résultant de l'application de règles sectorielles pour mener leurs analyses, dès lors que ces données permettent d'établir l'existence ou non d'une violation des règles du droit de la concurrence »* [39].

---

[37] CPT, Art. D.224-1 : *« On entend par liaison louée, la mise à disposition par l'opérateur public, dans le cadre d'un contrat de location, d'une capacité de transmission, entre des points de connexion déterminés du réseau ouvert au public, au profit d'un utilisateur, à l'exclusion de toute commutation contrôlée par cet utilisateur. »* Art. D.212-22 : *« Il est établi, après avis du comité consultatif des télécommunications, par arrêté pris en conseil des ministres, un tarif de référence d'interconnexion valable deux ans, des réseaux ouverts au public. »* Art. D.212-25 : *« Les tarifs d'interconnexion rémunèrent l'usage effectif du réseau de transport et de desserte, ils reflètent les coûts correspondants. »*

[38] Cour, arrêt du 10 juillet 2014, Telefónica SA/Com., aff. C-295/12 P, ECLI:EU:C:2014:2062, paragraphe 133 ; Avis n° 21-A-07 du 10 mai 2021 relatif à un projet de règles de séparation comptable de la SA SNCF Voyageurs et de la SAS Fret SNCF, paragraphe 22 et s.

[39] Décision 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

128. Par suite, cette question est sans incidence sur la qualification de l'infrastructure essentielle ou de l'abus de position dominante, qui résulte d'un faisceau d'indices factuels, sauf à démontrer qu'un texte rendrait précisément impossible l'accès à cette infrastructure.

129. En l'espèce, ce n'est pas le cas. La DGEN avait d'ailleurs dans un courrier en date du 23 février 2018, à propos de la détermination de zones à faible viabilité économique, confirmé cette lecture. Elle avait ainsi considéré que même si *« Il ressort que PMT s'est clairement engagé pour une couverture par les réseaux »* et que *« Ainsi, en l'état, son obligation de déploiement de réseau reste de rigueur »*, pour autant *« Si le respect du cahier des charges de PMT a été évoqué dans le cadre du renouvellement de la convention d'itinérance qui vous réunit, vous conviendrez que cela ne peut être entendu que dans le sens où cette convention a été établie sur la base du plan de déploiement du réseau de PMT, tel qu'apparaissant à son cahier des charges, mais en aucun cas sur l'obligation de PMT à respecter ce cahier des charges, les opérateurs n 'ayant pas qualité à se substituer au gouvernement sur ce volet. / En effet, le contrôle du respect des obligations des opérateurs de télécommunications ne relève que du gouvernement (...) / s'agissant de la convention d'itinérance, je rappellerais les dispositions du code des postes et télécommunications qui précisent de faire droit à toute demande raisonnable d'une prestation d'itinérance et de conclure à une convention en la matière. / Je souhaite vous inviter à poursuivre vos discussions, tant au plan technique que financier, afin de dégager les termes d'un accord. (...) il conviendrait dans une certaine mesure qu'il vous appartient de fixer, que les conventions établies ou à établir entre Vini et PMT puissent être adoptées a minima le temps de l'étude et, dans l'attente des conclusions de l'étude envisagée et des mesures réglementaires qui seront prises en conséquence»*[40].

130. En tout état de cause, si PMT s'est engagé à déployer un réseau utilisant au moins la technologie UMTS (3G) à Rangiroa et Nuku Hiva en 2017, à Hiva Oa et Fakarava en 2018, à Ua Pou en 2019 et à Hao en 2020, la société n'a pas en revanche pas pris d'engagements de se déployer à Tikehau, ni avant 2023 à Manihi, deux îles dans lesquelles Onati a également déployé un réseau 4G. Elle n'a pas non plus prix d'engagement de déployer un réseau LTE (4G) dans aucune de ces îles, alors qu'il est devenu la norme en matière d'accès aux données mobiles. Enfin, elle n'a pas pris d'engagement de se déployer dans certaines des îles où un réseau 4G doit être déployé par Onati d'ici la fin de l'année 2021, soit Fatu Hiva, Tahuata, Ua Huka, Ahe, Amanu, Arutua, Kaukura, Makemo et Takapoto.

131. L'argument essentiel de PMT consiste à dire que faute de fixation du tarif d'accès au câble Natitua, il a été et demeure dans l'incapacité de conduire les études – notamment financières - sur l'opportunité de déployer son propre réseau, sur le calibrage de celui-ci et a été et demeure *a fortiori* dans l'incapacité de le déployer physiquement. Par suite, le réseau 4G d'Onati a acquis – au moins durant cette période artificiellement prolongée par l'inertie de l'opérateur public - le caractère d'une infrastructure essentielle, à laquelle Onati seul avait accès.

132. Onati oppose à PMT que - s'agissant des tarifs du câble Natitua- il s'agit de tarifs réglementés, qui nécessitent l'intervention d'un arrêté pris en conseil des ministres, dont elle n'est pas responsable.

133. Toutefois, l'examen du caractère essentiel ou non d'une infrastructure repose sur un examen objectif, indépendant ici du délai du gouvernement pour se prononcer sur les tarifs réglementés. En outre, les échanges entre opérateurs et les comptes rendu de réunion ainsi que ceux des comités consultatifs des télécommunications (ci-après « CCT ») communiqués par les parties témoignent du temps pris par Onati pour proposer un tarif, entre décembre 2018, date de la mise

[40] Onati, réponse au questionnaire de l'APC du 26 février 2021, annexe 23-16

en service du câble Natitua et juillet 2020 puis mai 2021, dates de présentation à la DGEN du modèle technico-économique retenu pour déterminer ce tarif.

134. Pour citer quelques échanges :

- Lors d'un comité de pilotage entre Onati et PMT en date du 15 janvier 2019, soit un mois après le déploiement du câble, PMT demande quand il obtiendra tarif du « gris » du câble Natitua. Onati l'annonce pour février 2019.
- Lors du comité de pilotage du 7 mars 2019, PMT note qu'il ne dispose toujours pas de tarifs alors qu'Onati, lui, utilise le réseau, ce qui lui donne un avantage concurrentiel. Onati prévoit un tarif pour début avril 2019 au plus tard.
- Lors du CCT du 13 mars 2019, PMT déplore l'absence offres tarifaires Natitua. L'OPT répond que la modélisation tarifaire est en cours par le cabinet Wavestone, mais que les tarifs devront encore tenir compte de l'investissement (6,5 Mds F), du coût d'exploitation de la boucle locale, des aides publiques et du faible nombre d'abonnés dans les îles.
- Lors du comité de pilotage du 17 juin 2019, PMT fait une nouvelle demande de tarifs et indique qu'Onati a commencé à commercialiser des offres à haut débit.
- Lors du comité de pilotage du 17 septembre 2019, Onati indique qu'elle sera en mesure de faire une proposition de tarifs en octobre 2019.
- Lors du CCT du 8 octobre 2019, PMT déclare toujours attendre le tarif, depuis plusieurs mois, alors que Onati commercialise des offres qui utilisent cette infrastructure. Onati déclare qu'il tiendra son engagement de fournir des éléments à PMT en octobre et que la modélisation des coûts a été faite à 95 % mais qu'il faut encore attendre le raccordement de deux îles. PMT considère qu'avec ce taux de connaissance des coûts, une offre pourrait déjà être formulée.
- Lors du comité de pilotage du 10 décembre 2019, Onati évoque une transmission à la DGEN pour présentation en CCT début 2020.
- Lors du comité de pilotage du 17 février 2020, Onati indique que les tarifs doivent être finalisés fin février.
- Lors du CCT du 18 février 2020, PMT déclare toujours attendre le tarif, d'abord promis pour mars 2019, puis octobre 2019, alors que pendant ce temps, Onati prend des parts de marché au détriment des deux autres opérateurs. Onati répond qu'il vient seulement d'être mis en service, qu'il reste des subventions à solder, ce qui freine la détermination des coûts de même que les coûts liés au déploiement des liaisons par faisceau hertzien. Les coûts devraient être finalisés en avril et déposés à la DGEN. Onati propose cependant de déjà transmettre le modèle incomplet à la DGEN en mai 2020, après la liasse fiscale. La DGEN indique qu'elle devra ensuite externaliser l'analyse du modèle proposé.
- Lors du comité de pilotage du 9 juin 2020, Onati indique le tarif doit être déterminé et communiqué à la DGEN après le dépôt de la liasse fiscale, soit le 30 juin. La procédure de validation suivra ensuite son cours avant que PMT en ait connaissance, et voit les conséquences sur le déploiement de son réseau sur les iles. PMT déclare avoir engagé des dépenses pour déployer son réseau à Rangiroa et pourrait donc intenter une procédure d'indemnisation du fait des engagements non tenus de communication d'un tarif.

135. Finalement, le modèle technico-économique établi par Onati avec le cabinet Wavestone, permettant la détermination du tarif, n'a été communiqué par Onati à la DGEN que le 27 juillet 2020, alors que ce dépôt avait initialement été envisagé en février 2019, soit près d'un an et demi plus tard.

136. La DGEN a ensuite conduit une analyse du modèle, en recourant à un audit externe par le cabinet Price Waterhouse Coopers (PWC), à la suite duquel elle a formulé des demandes le 18 octobre 2020 et demandé des ajustements. En novembre 2020, Onati a alors procédé à un nouvel audit du modèle modifié avec le cabinet Finexfi, communiqué à la DGEN le 11 mai 2021, soit deux ans et demi après la mise en service du câble Natitua.

137. Le modèle technico-économique a ensuite été présenté aux opérateur au CCT le 17 septembre 2021. A la date de la séance, le tarif n'avait toujours pas été arrêté en Conseil des ministres.

138. Or, entretemps, alors même qu'un tarif provisoire aurait pu être déterminé, Onati a utilisé pour son propre usage les données issues du câble Natitua dans les îles concernées et déployé progressivement une boucle locale 4G permettant l'accès au haut débit à ses abonnés, ce qu'elle était seule en capacité de faire.

139. Si, concrètement, PMT aurait techniquement pu déployer des sites 3G ou 4G sur ces îles et indique d'ailleurs avoir engagé des études pour ce faire à Rangiroa, elle n'aurait pas été en mesure d'y proposer des prestations de données mobiles à haut débit et aurait dû déployer et proportionner son réseau sans même connaître son futur coût d'usage, intrinsèquement lié au coût des liaisons louées à Onati. PMT est donc fondée à soutenir que le déploiement d'un réseau à haut débit n'est pas envisageable sans interconnexion avec un point de collecte et que si Natitua a été déployé en décembre 2018, elle n'y a toujours pas accès en raison des refus constants opposés par Onati et faute de détermination d'un tarif, même provisoire.

140. À plusieurs reprises dans ses écritures, Onati rétorque que même sans accès au réseau de collecte, d'autres modalités que l'itinérance permettent l'adressage des abonnés d'un opérateur alternatif, et en particulier le partage d'infrastructures (*ran sharing*).

141. Le partage d'infrastructures peut prendre différentes formes plus ou moins intégrées (selon notamment que les fréquences sont partagées ou non ou que chaque opérateur dispose ou non sur un pylône ses propres antennes).

142. Toutefois, en Polynésie française, compte tenu de la faible population résidant dans les zones peu denses et de l'uniformité des offres, en réalité, la concurrence et la différenciation des offres ne proviennent par capillarité que de l'effectivité de la concurrence dans les zones denses, plus que des spécificités des conditions de déploiement des réseaux dans ces zones peu denses. D'un point de vue technique et opérationnel, l'itinérance est donc le mode de partage le plus facile à mettre en œuvre ce qui est d'ailleurs confirmé par Onati qui considère que « l'itinérance constitue le meilleur compromis pour les zones peu denses en Polynésie française ».

143. Il résulte également de cet examen que si, en théorie, un partage des infrastructures 4G était possible, il aurait dû faire avant son déploiement l'objet de longues négociations, afin d'en déterminer les modalités financières et techniques (zones de couverture, qualité du service proposé, modalités du partage et notamment du partage ou non des fréquences). Le réseau maintenant déployé, sans qu'il ne soit même allégué qu'Onati aurait proposé à PMT un tel partage ou tenu compte pour son déploiement des besoins de ses concurrents, la société peut difficilement aujourd'hui se prévaloir de ce que PMT n'a pas effectué de démarche auprès d'elle pour obtenir un tel partage.

144. En effet, si Onati fait valoir qu'il appartenait à PMT de solliciter un tel partage, cet argument ne peut être entendu. PMT a fait savoir à Onati qu'elle souhaitait obtenir un accès aux données

mobiles. Dès lors, seule Onati, qui avait déployé son propre réseau 4G, était en mesure de lui proposer une autre modalité d'accès que pour l'itinérance, par exemple sous la forme d'un partage de ses infrastructures.

145. En tout état de cause, compte tenu de la complexité du sujet, un accord négocié aujourd'hui ne dispenserait pas les parties de recourir provisoirement, dans l'attente du résultat des négociations, à des prestations d'itinérance au profit de PMT.

146. La position de monopole d'Onati sur le câble Natitua, une infrastructure essentielle, a pour conséquence une impossibilité pure et simple pour PMT de déployer son propre réseau, en tous cas dans des conditions financières prévisibles.

147. De plus, il se peut que dans des zones peu denses telles que les îles concernées (au moins la majorité d'entre elles), le réseau 4G constitue un monopole naturel[41]. En effet, pour reprendre les termes d'une étude de l'OCDE[42] *« comme la mise en place d'un réseau mobile induit des coûts fixes substantiels et (...) des coûts marginaux relativement faibles, il existe un stade (...) qui limite le nombre des entreprises capables de survivre au point d'équilibre. Dans certaines zones faiblement peuplées, notamment (comme dans les zones vallonnées), la densité de population peut ne pas être suffisante pour justifier l'installation d'un réseau autre qu'un réseau extrêmement limité de stations mobiles de base indépendantes ».* Ce raisonnement peut probablement être repris s'agissant d'archipels isolés à faible population, où la duplication de réseaux mobiles n'est sans doute ni nécessaire, ni justifiée économiquement.

148. La société Onati elle-même considère d'ailleurs que *« les AE sont des zones peu denses structurellement déficitaires en matière de téléphone mobile puisqu'elles présentent (i) des coûts élevés de déploiement et de couverture pour (ii) des revenus limités par l'étroitesse des populations à desservir. / Ces particularités, dûment relevées par l'APC dans son avis n°2017-A-0246 (ci-après l'« Avis de 2017 »), conduisent à distinguer les zones « denses » des zones « non-denses », composées essentiellement des AE. / (....) dans les zones non denses, et alors que les investissements y sont élevés pour une rentabilité moindre du fait du nombre limité de clients adressables et de la dispersion géographique forte, Onati est le seul opérateur de téléphonie mobile à y avoir développé son réseau mobile./ Cette situation a conduit l'APC à identifier une zone de carence d'initiative privée dans son Avis de 2017 précité, constat renouvelé dans son récent Avis de 2020 concernant la réforme du Code des postes et des télécommunications »*[43].

149. Certes, en théorie, un partage d'infrastructure aurait été une autre solution possible. Il ressort toutefois des éléments du dossier qu'Onati a déployé son propre réseau sans proposer un tel partage à PMT ou recueillir ses besoins, et que même s'il était en mesure de le faire aujourd'hui, dans des conditions dégradées pour PMT faute pour elle d'être en mesure participer à la conception du réseau de couverture, qui implique des choix en matière de couverture ou de solutions technologiques, la durée et la difficulté de telles négociations conduiraient à ce que pendant une période longue, la situation actuelle perdure, sans incidence donc sur la qualification éventuelle du caractère essentiel ou non de cette infrastructure à ce jour, dans le cadre de la procédure de mesures conservatoires.

150. Par suite, à propos du réseau 4G déployé par Onati sur les îles en débat :

- l'infrastructure est à ce jour possédée par une entreprise qui détient un monopole ;

---

[41] Lorsque – du fait d'économies d'échelles - la production d'un bien par plusieurs entreprises est plus coûteuse que la production de ce bien par une seule entreprise.

[42] Revue de l'OCDE sur le droit et la politique de la concurrence, Vol. 5, n° 3, 2003, Questions de concurrence et de réglementation en matière de télécommunications, Note de référence, Darryl Biggar

[43] Observations n°1 de Onati, 11 août 2021, pages 15 à 17

- sans accès au câble Natitua, l'accès à cette infrastructure est strictement nécessaire pour fournir un accès à des prestations d'accès aux données mobiles à haut débit aux abonnés de PMT ;
- l'infrastructure ne peut être reproduite dans des conditions économiques raisonnables par PMT, faute notamment de connaissance de son coût d'usage, en l'absence de publication des tarifs du câble Natitua, et aucune alternative à l'itinérance n'est envisageable faute que des modalités aient été envisagées en amont pour un éventuel partage d'infrastructure ;
- l'accès à cette infrastructure est possible, compte tenu notamment de la faible population de îles qui ne nécessite pas de services de capacité supplémentaires ;
- jusqu'au 6 août 2021, date de la proposition d'itinérance formée par Onati, l'accès à cette infrastructure était refusé ; PMT considère que si un accès à l'itinérance lui est aujourd'hui proposé, il l'est dans des conditions tarifaires déraisonnables et injustifiées équivalent à un refus d'accès.

151. Ainsi, il apparait que le réseau 4G déployé par Onati sur les îles concernées est susceptible de consister une infrastructure essentielle.

152. Dans ce cas, le refus effectif d'accès par l'entreprise dominante, alors que cet accès lui était formellement demandé, suffit à caractériser l'existence d'un abus[44].

153. Onati a un monopole légal sur le réseau de collecte et d'accès aux îles. Il en ressort que les opérateurs alternatifs – s'ils veulent déployer leur propre réseau - dépendent fortement et de manière pérenne de ses infrastructures. En d'autres termes, l'activité des opérateurs alternatifs dépend très fortement et durablement de la mise sur les marchés de gros d'offres d'accès et d'interconnexion à ses infrastructures et de leurs modalités techniques et tarifaires.

154. Or s'agissant des îles des Tuamotu et des Marquises, l'absence de tarifs d'accès aux données du câble sous-marin Natitua n'a pas permis à PMT de déployer son propre réseau et a ainsi assuré à Onati un monopole de fait sur le déploiement d'un réseau d'antennes 4G sur ces îles.

155. PMT est donc fondé à faire valoir qu'Onati est susceptible d'avoir abusé de sa position dominante s'il est démontré qu'elle a sollicité sans succès d'obtenir un accès à ce réseau 4G, que ce soit dans le cadre d'une convention d'itinérance ou dans un autre cadre. Pour ce faire, il appartient notamment à PMT de montrer que (i), elle a effectivement sollicité un tel accès ; que (ii), cet accès lui a été refusé.

156. Les échanges entre opérateurs et les comptes rendu de réunion ainsi que ceux des CCT communiqués par les parties témoignent de manière claire, d'une part, des diligences effectués par PMT (notées i), et, d'autre part, des refus explicites ou implicites opposés par Onati (notées ii) :

- (i) Par un courrier de PMT à Vini (aujourd'hui Onati) du 17 octobre 2018, PMT a mis en demeure Vini de lui proposer une convention nationale d'itinérance pour les données mobiles effective au 1er janvier 2019, afin d'obtenir un accès data pour ses clients hors de la zone Tahiti-Moorea-Bora Bora. Elle a estimé ses besoins à 100 Go par mois, dont 40 % aux Iles Sous-le-Vent (ci-après « ISLV »)[45].

---

[44] Voir par exemple Conseil de la concurrence, décision n° 03-D-41 du 4 août 2003 relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la SA Dyneff à l'encontre de la société Total France

[45] PMT, complément de saisine (fond), enregistré le 27 novembre 2020, annexes + Onati, réponse au questionnaire de l'APC du 26 février 2021, annexe n°23-17

- (ii) Par un courrier du 20 novembre 2018, Vini a accepté le principe d'une réunion rapide sur le sujet, tout en rappelant que PMT est tenue de déployer son réseau dans les ISLV et archipels éloignés et donc de ne pas recourir à l'itinérance Vini dans les îles concernées[46].
- Lors du comité de pilotage Onati-PMT du 15 janvier 2019, sur ce sujet, (i) PMT a exprimé son besoin d'itinérance data dans les archipels éloignés. (ii) Onati a refusé de proposer l'itinérance données là elle dispose seulement d'un réseau 2G (pour un problème de congestion) mais également dans les îles où PMT est supposé se déployer une fois la date atteinte. Sur la base de ces critères, la seule île concernée par une itinérance possible était celle de Tahaa, pour un an seulement (année 2019)[47].
- (ii) Le 26 juin 2019, Onati a proposé des tarifs pour une nouvelle convention d'itinérance, mais en excluant les données mobiles des propositions d'itinérance dans les archipels éloignés compte tenu de la médiocre qualité de service sur ces îles[48].
- (i) Lors du comité de pilotage du 17 février 2020, PMT a demandé que soit retenu un modèle économique différent pour l'itinérance *data*, qui tienne compte de la mise en service de Natitua et la nouvelle couverture 4G dans certaines îles[49].
- (i) Lors du CCT du 18 février 2020, PMT a fait savoir à la DGEN qu'elle souhaitait offrir des données mobiles dans les îles à ses clients[50].
- (i) Le 31 mars 2020, PMT a adressé un courrier à la DGEN pour demander l'application de l'article D 212-26 du CPT qui prévoit un droit à obtenir une convention d'itinérance, suite aux refus opposés par Onati pour l'accès aux données mobiles dans les archipels éloignés. Le 30 avril 2020, la DGEN a indiqué qu'elle s'était saisie de la question de l'itinérance data dans les archipels éloignés[51].
- (ii) Dans un échange de courriel entre Onati et la DGEN, à la demande de la DGEN du 31 mars 2020 *(« l'itinérance pour AE a-t-elle été proposée à PMT ? »),* Onati a répondu que la seule proposition d'itinérance a été faite le 26 juin 2019 aux IDV-ISLV mais ne portait pas sur les archipels éloignés, que si c'était possible techniquement dans les 4 îles nouvellement couvertes par 4G (Rangiroa, Fakarava, Nuku Hiva et Hiva Oa), il n'y ait pas eu de demande formelle et détaillée de PMT, qu'elle n'est tenue que de répondre à une demande raisonnable, ce qui n'est pas le cas si les engagements de couverture ne sont pas tenus, et que le modèle de coût toujours n'est pas abouti et ne le sera pas avant mi-2020. Onati a par ailleurs confirmé qu'elle commercialisait bien des forfaits données dans les archipels éloignés et que ce service en itinérance était offert aux opérateurs étrangers[52].
- (ii) Lors du comité de pilotage du 9 juin 2020, Onati déclare travailler à une proposition intégrant le développement de son réseau (4G sur 4 iles, sur 11 îles fin août 2020 puis

---

46 PMT + Onati, réponse au questionnaire de l'APC du 26 février 2021, annexe n°23-18

47 PMT+ Onati, réponse au questionnaire de l'APC du 26 février 2021, annexe n°23-19

48 Onati, réponse au questionnaire de l'APC du 26 février 2021, annexe n°23-21

49 PMT, complément de saisine (fond), enregistré le 27 novembre 2020, annexes + Onati, réponse au questionnaire de l'APC du 26 février 2021, annexe n°23-25

50 Onati, réponse au questionnaire de l'APC du 26 février 2021, annexe 3+ PMT, complément de saisine (fond), enregistré le 26 novembre 2020, annexes

51 PMT, complément de saisine (fond), enregistré le 27 novembre 2020, annexes

52 Onati, réponse au questionnaire de l'APC du 26 février 2021, annexe 21

sur les 20 reliées à Natitua) mais que PMT pourrait y déployer son propre réseau. (i) PMT rappelle qu'elle est pénalisée commercialement, et que même les touristes en voyage bénéficient de l'itinérance, qu'une étude de la DGEN en cours sur les zones denses et peu denses aura un impact sur obligations des opérateurs et qu'en tout état de cause, elle ne peut se déployer sans certitude d'utiliser le câble Natitua à un prix raisonnable[53].

- (i) Dans un courrier du 10 juin 2020 adressé à Onati, PMT a indiqué qu'elle considérait que son refus de lui proposer une convention et des tarifs d'itinérance dans les archipels autres que celui des Iles du Vent constituait un abus de position dominante[54].
- (ii) Dans un courrier de réponse du 2 juillet 2020, Onati a fait savoir que d'après elle, n'est pas raisonnable au sens du CPT une demande concernant des zones sur lesquelles existe une obligation de déploiement ou concernant des services que l'opérateur n'est pas techniquement en capacité d'offrir, mais qu'elle était prête à faire une proposition pour les seules îles où sera déployé un réseau 4G, en tenant compte des obligations de déploiement de PMT et du tarif Natitua non encore déterminé et après que PMT aura fait part de ses besoins[55].
- Lors du comité de pilotage du 16 septembre 2020 cependant, (i) PMT a fait savoir qu'il attendait toujours une proposition de convention d'itinérance data dans les archipels éloignés et que ne pas disposer d'une offre de data en roaming national, lui faisait perdre des marchés, (ii) Onati a répondu qu'une offre data avait été proposée à PMT aux ISLV, et que PMT l'avait refusée et a souligné qu'il convenait à chacun des opérateurs de se référer au cahier des charges approuvé[56].

157. Il ressort de l'ensemble de ces échanges, que contrairement à ce que soutient Onati, PMT a - à de nombreuses reprises - demandé à bénéficier de prestations d'itinérance dans les archipels éloignés, tant avant qu'après que la couverture 4G y ait été déployée et qu'elle a fait des demandes y compris de manière indépendante de sa demande globale concernant les modalités de tarification de l'offre nationale d'itinérance.

158. Pour sa part, à plusieurs reprises, Onati a refusé de proposer des prestations d'itinérance dans les archipels éloignés, dans un premier temps, en arguant d'un risque de congestion des réseaux 2G, puis dans un second temps, une fois les réseaux 4G déployés, en faisant état des obligations de déploiement de PMT, et en indiquant qu'aucune proposition ne pouvait être formulée faute d'une connaissance plus précise des futurs tarifs des liaisons louées sur le câble Natitua. Les seules offres effectives d'itinérance formulées, dont les modalités financières étaient au demeurant contestées par PMT, portaient uniquement sur des îles de l'archipel de la Société et le refus de la société PMT d'y souscrire ne pouvait donc en rien laisser présumer qu'elle aurait refusé une offre concernant les archipels éloignés. Ce faisant, Onati a de manière persistante repoussé la communication de sa proposition, qui n'est intervenue *in fine* que le 6 août 2021, dans le cadre de la présente procédure.

159. Si Onati soutient qu'elle ne pouvait fixer une telle offre, faute de connaitre les tarifs réglementaires des liaisons louées, il est constant qu'elle a pour sa part utilisé les données issues du câble Natitua, a déployé progressivement un réseau 4G et offert un accès aux données mobiles, d'abord en 2G, puis à haut débit au fur et à mesure du déploiement des sites 4G, non

---

53 PMT, complément de saisine (fond), enregistré le 27 novembre 2020, annexes + Onati, réponse au questionnaire de l'APC du 26 février 2021, annexe n°23-26

54 Onati, réponse au questionnaire de l'APC du 26 février 2021, annexe n°23-27

55 Onati, réponse au questionnaire de l'APC du 26 février 2021, annexe n°23-28

56 Observations n°1 de Onati, 11 août 2021, annexe 20

seulement à ses propres abonnés, mais également aux opérateurs étrangers dans le cadre de conventions d'itinérance internationales.

160. Onati était donc en mesure sur un plan technique de proposer une telle offre, le cas échéant sur la base de tarifs provisoires dans l'attente de la fixation réglementaire des tarifs d'interconnexion au câble Natitua, ainsi que le proposait à la DGEN dans son courrier du 23 févier 2018, à propos de la détermination de zones à faible viabilité économique. L'absence de publication des tarifs d'interconnexion à Natitua indique d'ailleurs *a contrario* que faute pour PMT de pouvoir accéder à cette infrastructure, l'itinérance était en réalité la seule possibilité pour l'entreprise d'offrir des prestations équivalentes à celles de son concurrent dans les archipels éloignés.

161. Si Onati soutient également qu'elle n'a pas été en mesure de proposer une telle offre faute pour PMT d'avoir déterminé avec précision ses besoins, d'une part il ressort du courrier du 17 octobre 2018 que PMT a exprimé son besoin global pour les archipels éloigné à 60 Go par mois, volume d'ailleurs repris par Onati pour formuler son offre en date du 6 août 2021, que d'autre part, cet argument opposé par Onati le 2 juillet 2020 ne l'a été que de manière ponctuelle, et que dans d'autres courriers ou à l'occasion d'autres réunions, Onati a refusé cet accès pour d'autres raisons.

162. Si Onati soutient enfin que PMT a indiqué ne pas vouloir se déployer dans les archipels éloignés, cet argument est contredit par les nombreuses demandes formulées par la société pour obtenir une convention d'itinérance dans ces îles.

163. Les refus répétés et les motifs apportés par Onati sont ainsi susceptibles d'être considérés comme dilatoires.

164. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que jusqu'au 6 août 2021, date de la proposition effectuée dans le cadre de la présente procédure, le refus d'Onati de proposer à PMT des prestations d'itinérance, ou toute solution alternative pour l'accès à ce réseau, est susceptible, sous réserve d'une instruction au fond, d'avoir eu pour objet ou pour effet d'évincer PMT du marché des données mobiles dans les îles concernées par la saisine et d'être constitutif d'un abus de position dominante sur le marché de gros de l'accès aux réseaux mobiles.

165. Pour la période postérieure au 6 août 2021, peut également être constitutif d'un abus le fait pour le détenteur de l'infrastructure essentielle de proposer un accès dans des conditions tarifaires injustifiées ou discriminatoires[57].

### 4. SUR LES PRATIQUES DE CISEAU TARIFAIRE ET DE DISCRIMINATION

166. Il ressort de la jurisprudence qu'une entreprise abuse de sa position dominante *« lorsque, dans le cas d'une entreprise intégrée dominant le marché, il existe entre les prix des prestations intermédiaires aux concurrents sur un marché en amont et les prix de détail sur un marché en aval un rapport qui se traduit par une restriction de la concurrence sur le marché des prestations intermédiaires ou sur le marché [aval]»*[58]. En effet, *« [c]e genre de situation donne lieu à une pression anticoncurrentielle sur les marges commerciales des concurrents, car ces marges sont soit inexistantes soit trop faibles pour permettre à ces derniers d'entrer en concurrence avec l'opérateur historique sur les marchés [aval]. Une marge insuffisante entre*

---

[57] ADLC 96-D-51, SARL Heli Inter Assistance

[58] Décision de la Commission européenne du 21 mai 2003, Deutsche Telekom

*les prix des prestations intermédiaires et les prix de détail d'un opérateur verticalement intégré occupant une position dominante constitue plus particulièrement un comportement anticoncurrentiel, dès lors que d'autres opérateurs s'en trouvent écartés de la concurrence sur le marché en aval, même s'ils sont au moins aussi efficaces que l'opérateur historique »* [59].

167. La Cour de Justice de l'Union Européenne (ci-après « CJUE ») a considère que *: « En l'absence de toute justification objective, est susceptible de constituer un abus de position dominante au sens de l'article 102 TFUE le fait pour une entreprise verticalement intégrée, détenant une position dominante sur le marché de gros des prestations par raccordement numérique asymétrique intermédiaires, d'appliquer une pratique tarifaire telle que l'écart entre les prix pratiqués sur ce marché et ceux appliqués sur le marché de détail des prestations de connexion à haut débit aux clients finals n'est pas suffisant pour couvrir les coûts spécifiques que cette même entreprise doit supporter afin d'accéder à ce dernier marché. ».* Elle a également précisé que *« dans le cadre de l'appréciation du caractère abusif d'une pratique tarifaire aboutissant à la compression des marges, il y a lieu de prendre en considération, en principe et prioritairement, les prix et les coûts de l'entreprise concernée sur le marché des prestations de détail (...) L'utilisation de tels critères d'analyse permet de vérifier si cette entreprise aurait été suffisamment efficace pour proposer ses prestations de détail aux clients finals autrement qu'à perte, si elle avait été préalablement obligée d'acquitter ses propres prix de gros pour les prestations intermédiaires. Or, si ladite entreprise en position dominante n'avait pas été en mesure de proposer ses prestations de détail autrement qu'à perte, cela signifierait que les concurrents susceptibles d'être évincés par l'application de sa pratique tarifaire ne pourraient pas être considérés comme étant moins efficaces qu'elle et que, dès lors, le risque de leur éviction serait dû à une concurrence faussée. En effet, une telle concurrence ne se fonderait pas uniquement sur les mérites respectifs des entreprises concernées. »* [60].

168. La CJUE a précisé les modalités de l'analyse de tels effets de ciseau, qui reposent sur celle des coûts de l'entreprise dominante (c'est le principe dit de l'opérateur aussi efficace) : *« Le caractère abusif des pratiques de prix d'une entreprise dominante revêtant la forme d'un effet de ciseaux tarifaire est lié au caractère non équitable de l'écart entre son prix de détail pour le produit dérivé sur le marché en aval et son prix pour la matière première qu'elle fournit à ses concurrents sur le marché en amont, lorsque la différence entre ces prix est soit négative, soit insuffisante pour couvrir les coûts spécifiques de son propre produit dérivé. Il s'ensuit que, pour constater un tel abus, la Commission n'est pas tenue de démontrer que les prix de détail auraient été abusifs en tant que tels (...) La Commission est en droit de fonder son analyse relative au caractère abusif des prix de l'entreprise dominante uniquement par référence à la situation spécifique de celle-ci et, partant, par référence à ses propres tarifs et coûts, et non par référence à la situation de ses concurrents actuels ou potentiels »*[61].

169. Le 6 août 2021, Onati a proposé à PMT de conclure une convention d'itinérance lui offrant un accès aux données mobiles dans les sept îles des archipels de Tuamotu et des Marquises déjà couvertes par la 4G, ainsi que les onze qui doivent l'être d'ici la fin de l'année 2021, soit Fatu Hiva, Tahuata, Ua Huka, Ua Pou, Ahe, Amanu, Arutua, Kaukura, Makemo, Takapoto et Takaora.

170. L'offre d'Onati, qui d'après elle se fonde sur sa proposition tarifaire pour les liaisons louées du câble Natitua et une consommation de données mobiles pour ces îles de 60 Go par mois, est la suivante :

---

[59] Idem.

[60] CJUE, Affaire C-52/09 Konkurrensverket contre TeliaSonera Sverige AB

[61] CJUE, Affaire T-271/03, Deutsche Telekom AG contre Commission des Communautés européennes

- 88,9 millions de FCFP pour la part fixe, qui correspondrait à un tiers des coûts de couverture en données mobiles (câble et réseau 4G) de ces îles ;
- 0,42 F/Mo pour la part variable, qui correspondrait au tarif du Mo consommé en 4G dans les îles des AE couvertes, sur la base des coûts incrémentaux d'Onati pour 2020.

171. Ces tarifs seraient définis sur la base (i) des tarifs des services de capacité sur Natitua qu'elle anticipe à la suite de leur approbation, (ii) des usages que PMT lui avait indiqué escompter dans les AE pour l'année 2019 (sans détail ni actualisation) et (iii) des données de déploiement de Onati à fin 2021, avec une couverture (partielle) de 18 îles et 28 sites en 4G.

172. Le 9 novembre 2021, Onati a fait savoir qu'à compter du 1er janvier 2022 elle proposerait un nouveau tarif pour sa proposition, soit 170,9MF pour la part fixe (au lieu de 88,9MF et 0,38F pour la part variable (au lieu de 0,42F).

173. Il convient dès lors de s'assurer que les conditions fixées, qui sont à ce stade uniquement financières, permettent un accès à ce segment de marché à PMT dans des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires.

174. Le principe du ciseau tarifaire consiste en un examen de la rentabilité que dégagerait l'opérateur intégré (dominant en amont mais également présent en aval), *« compte tenu du niveau de ses coûts autres que les coûts de gros, dans le cas où il s'appliquerait à lui-même les prix de gros qu'il applique à ses concurrents à l'aval »*[62].

175. Le modèle doit être fondé sur le principe de l'opérateur aussi efficace (ici Onati), à l'échelle de l'ensemble du marché de détail et sur la base de la structure globale de clientèle de l'opérateur intégré, donc sur l'ensemble des offres permettant d'accéder à des services de données mobiles, pour chacun des segments de marché considérés, et selon leur distribution au sein de sa clientèle. L'ADLC (métropole) a eu l'occasion de confirmer que : *« Un test de ciseau fait, en principe, référence à la seule situation de l'opérateur intégré, la logique sous-jacente étant celle du « test de l'opérateur aussi efficace ». Les trois éléments constitutifs d'un test sont les recettes et les coûts liés à l'activité de l'entreprise intégrée sur le marché aval et le prix du bien intermédiaire facturé par la branche amont. La jurisprudence récente a posé les principes utiles pour déterminer dans chaque cas le périmètre pertinent et la méthode d'évaluation de ces trois éléments. Pour des raisons de précision, les calculs doivent parfois être menés sur des segments fins de marché ; néanmoins, lorsque l'équilibre économique des contrats permet des compensations entre les différents segments, le résultat du test doit être évalué au niveau agrégé, sur la base de l'ensemble de la clientèle de l'opérateur dominant »* [63].

176. Concernant l'assiette des coûts, le test de ciseau tarifaire doit prendre en compte la cohérence entre l'assiette des coûts et celle des recettes. Il y a effet de ciseau si les coûts imputés au client (coût de détail + tarif de l'accès sollicité) sont supérieurs au prix de détail, autrement dit si la marge est négative. A l'inverse, il n'y a pas d'effet de ciseau si la marge est positive. Ainsi, plus l'assiette des coûts retenus est étroite et plus celle des recettes est large, plus la marge a des chances d'être positive et plus le tarif appliqué pour la prestation considérée pourra être élevé sans que pour autant un effet de ciseau tarifaire ne soit démontré.

177. or, en l'espèce, Onati a elle-même reconnu en séance ne pas avoir communiqué les éléments comptables nécessaires à la vérification des modèles et méthodes de calcul qu'elle a fournie.

---

[62] Revue Lamy de la concurrence N° 63 JUILLET-AOÛT 2017, Le test de ciseau tarifaire en pratique : les défis de son implémentation, Olivier Sautel et Angela Munoz

[63] ADLC, Rapport annuel 2008, Étude thématique, Les pratiques de ciseau tarifaire, pages 147 à 177

178. Dans le cas où un effet de ciseau tarifaire est constaté, *« Le seul constat de la présence d'un effet de ciseau ne suffit pas à caractériser une infraction ; plusieurs conditions doivent être satisfaites pour qu'une pratique de ciseau constitue un abus de position dominante. En premier lieu, l'opérateur intégré doit disposer d'un fort pouvoir de marché en amont. En deuxième lieu, le bien intermédiaire doit être objectivement nécessaire pour l'exercice de la concurrence en aval. En troisième lieu, un ciseau tarifaire étant, par essence, une pratique de groupe, il doit exister un degré suffisant de coordination entre les branches amont et aval de l'opérateur dominant. En quatrième lieu, lorsque des lois ou des réglementations contraignent sa politique tarifaire, l'opérateur intégré doit disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour être en mesure de supprimer l'effet de ciseau. Lorsque toutes ces conditions sont vérifiées, l'effet potentiel d'exclusion est présumé et l'autorité de la concurrence n'a pas la charge de prouver l'existence d'effets réels. La pratique est alors considérée comme abusive, sauf si l'entreprise mise en cause peut démontrer qu'elle permet des gains d'efficacité qui compensent l'atteinte portée à la concurrence »* [64].

179. Il est probable en l'espèce que ces différentes conditions soient réunies. Les deux premières ont été examinées à l'occasion du débat sur le caractère d'infrastructure essentielle du réseau 4G, la troisième est satisfaite dès lors qu'Onati est un opérateur totalement intégré, et la quatrième est sans objet dès lors que le tarif d'itinérance n'est pas réglementé et qu'Onati est donc en capacité de le réduire si besoin.

180. Il ressort de ce qui précède que, à ce stade de l'instruction, l'Autorité n'a pas été mise en mesure d'apprécier la possibilité pour PMT de répliquer les offres de son concurrent tout en maintenant sa rentabilité et il ne peut donc être exclu que l'offre tarifaire d'Onati constitue une pratique de ciseau tarifaire, constitutif d'abus de la position dominante qu'elle occupe sur le marché de gros de l'itinérance et de l'accès aux données mobile dans les archipels éloignés, ayant pour objet ou pour effet d'exclure un concurrent sur le marché aval de détail des données mobiles dans les îles concernées par la saisine, prohibé par l'article LP 200-2 du code de la concurrence.

181. Par ailleurs, 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, celui-ci peut être considéré comme abusant de sa position dominante sur le marché considéré, même si le caractère non réplicable des infrastructures dans des conditions économiquement raisonnable n'a pas été établi[65].

182. L'opérateur historique, titulaire ou ancien titulaire d'un monopole légal, détient une responsabilité renforcée à cet égard et *« doit veiller à éviter toute exploitation abusive de moyens qui ne sont pas reproductibles par les nouveaux entrants sur le marché ouvert à la concurrence à un coût raisonnable et selon des délais acceptables, eu égard à sa responsabilité particulière sur le marché »*[66].

183. En outre, la CJUE a eu récemment l'occasion de confirmer que ce n'est pas la même chose pour une entreprise dominante, d'un côté, de refuser de donner accès à un concurrent à une infrastructure qu'elle avait développée pour les besoins de sa propre activité, à l'exclusion de tout autre comportement, et, de l'autre, de soumettre, lorsqu'une entreprise dominante donne accès à son infrastructure, ledit accès ou la fourniture de services ou la vente de produits à des

---

64 ADLC, Rapport annuel 2008, Étude thématique, Les pratiques de ciseau tarifaire, pages 147 à 177

65 Cass.com.,30 mai 2018, Pourvoi n D 16-24.792, TDF

66 Décision 17-D-06, précitée, § 128 ;

conditions inéquitables. La Cour considère que le standard de preuve de l'abus de position dominante est beaucoup moins strict en l'absence d'un véritable refus[67].

184. Le propriétaire de l'infrastructure indispensable à l'activité de l'entreprise concurrente, qu'elle soit ou non qualifiée d'essentielle, dès lors qu'il est en position dominante sur le marché amont, doit garantir l'accès à celle-ci dans des conditions transparentes, objectives et non discriminatoires.

185. Dans un avis n° 08-A-16 du 30 juillet 2008, le Conseil de la concurrence a considéré que : *« Il ressort de la jurisprudence des autorités de la concurrence qu'une entreprise, en position dominante sur un marché, peut abuser de cette position en offrant des prestations de gros, qui empêchent de la concurrencer sur un marché de détail, dans des conditions telles qu'elles ne permettent pas l'exercice d'une concurrence effective. Sont alors prises en compte tant les conditions techniques de cette offre (voir les décisions n° 04-D-18 du 4 mai 2004 et n° 05-D-59 du 7 novembre 2005) que leurs conditions tarifaires (voir en ce sens les deux décisions précédentes ainsi que les décisions de la Commission européenne du 21 mai 2003, Deutsche Telekom, confirmée par le TPICE dans un arrêt du 10 avril 2008, et du 4 juillet 2007, COMP 38784, Telefonica SA). / Ces analyses peuvent être faites alors que la prestation de gros est une facilité essentielle et que l'opérateur en position dominante est tenu de la fournir (voir en ce sens les décisions citées) mais aussi dans le cadre d'une relation commerciale existante. Le Conseil a, par exemple, estimé dans la décision n° 04-MC-07 du 28 juin 2007 que même si aucune obligation d'approvisionnement ne pesait sur EDF, le comportement commercial que le fournisseur avait adopté en concluant le contrat constituait une pratique pouvant être qualifiée au regard du droit de la concurrence »* [68].

186. Cette responsabilité concurrentielle de l'opérateur dominant demeure, même quand les tarifs sont réglementés ou approuvés par l'autorité de régulation.

187. Selon la Cour de justice de l'Union européenne, *« Le fait que les tarifs d'une entreprise de télécommunications en position dominante aient dû être approuvés par l'autorité nationale de régulation des télécommunications n'élimine pas la responsabilité de cette entreprise au titre de l'article 82 CE, dès lors que les effets restrictifs de la concurrence provoqués par ces tarifs ne trouvent pas leur origine uniquement dans le cadre juridique national applicable, car l'entreprise dominante, ayant pu influer sur leur montant au moyen des demandes d'autorisation déposées auprès de ladite autorité, disposait d'une marge de manœuvre suffisante pour fixer ses tarifs à un niveau tel qu'il lui aurait permis d'éliminer ou de réduire ces effets restrictifs. En effet, dans le cadre de la responsabilité particulière incombant à une entreprise en position dominante, celle-ci est tenue de présenter des demandes de modification de ses tarifs lorsque ceux-ci ont pour effet de porter atteinte à une concurrence effective et non faussée dans le marché commun »* [69].

188. Le Tribunal de l'Union européenne a très récemment confirmé que toute pratique concernant l'accès à une facilité détenue par un opérateur en position dominante n'implique pas nécessairement d'être appréciée à la lumière des conditions applicables en matière de facilités essentielles. Le Tribunal précise que l'infraction peut être constatée dès lors que les pratiques

---

[67] *C-152/19 (Deutsche Telekom AG contre Commission européenne) et C-165/19 (Slovak Telekom a.s. contre Commission européenne)*

[68] Conseil de la concurrence, avis n° 08-A-16 du 30 juillet 2008 relatif à la situation des opérateurs de réseaux mobiles virtuels (MVNO) sur le marché français de la téléphonie mobile, § 126 et s.

[69] CJUE, Affaire T-271/03, Deutsche Telekom AG contre Commission des Communautés européennes

en cause sont une forme autonome d'abus par effet de levier se traduisant par des actes positifs de discrimination dans le traitement de ses propres activités aval et celles des concurrents[70].

189. Selon le Tribunal, *« l'obligation pour l'entreprise qui exploite de façon abusive une position dominante de céder des actifs, de conclure des contrats ou de donner accès à son service dans des conditions non discriminatoires n'implique pas nécessairement l'application des critères posés dans l'arrêt du 26 novembre 1998, Bronner (C-7/97, EU:C:1998:569). (...) Ainsi, si, dans une situation telle que celle qui était en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 26 novembre 1998, Bronner (C-7/97, EU:C:1998:569), l'entreprise qui détenait le système de portage de journaux à domicile avait non seulement refusé de donner accès à son infrastructure, mais avait également mis en œuvre des pratiques actives d'éviction qui faisaient obstacle au développement d'un système de portage à domicile concurrent ou qui empêchaient l'utilisation de modes de distribution alternatifs, les critères de l'identification de l'abus auraient été différents. Or, dans cette hypothèse, il aurait éventuellement été possible, pour l'entreprise sanctionnée, de mettre fin à l'abus en donnant accès à son propre système de portage à domicile à des conditions raisonnables et non discriminatoires »*[71].

190. En l'espèce, le fait pour le prestataire d'un service d'itinérance de facturer une part fixe n'est pas en soi problématique. D'une part, il s'agit d'une prestation dont les tarifs ne sont pas réglementés mais font l'objet d'une négociation commerciale entre les parties, et les modalités de tarification ne sont donc pas contraintes par les textes. D'autre part, contrairement à ce que soutient PMT, il n'est pas inhabituel de facturer de telles prestations sous une forme mixte (fixe + variable), même pour une activité naissante.

191. Ainsi que l'indique une note de l'OCDE sur les coûts en matière de télécommunications[72], sur le plan de l'analyse économique, en fournissant un service d'accès à son infrastructure (ici le réseau 4G), l'opérateur également présent sur le même marché de détail que son client (ici les services de téléphonie sur le marché de détail), présente des coûts de deux ordres :

- il se prive d'une contribution à ses coûts fixes, en raison de la perte d'une partie de la demande (à hauteur des parts de marché qui passent à son concurrent), d'autant plus importante que les services rendus par les deux sociétés sont proches voire identiques, ce qui est le cas en Polynésie française ;
- il accroît son propre coût marginal en raison de l'accroissement de la production.

192. Si la seconde composante (ii) a vocation à être financée par un tarif variable, fonction du volume acquis, la première (i) peut légitimement l'être par un tarif fixe.

193. C'est l'existence de cette première composante qui explique que le prix d'accès à l'itinérance pour un opérateur local soit souvent supérieur au coût d'accès à ce même service pour ses autres clients, notamment les opérateurs étrangers, car ceux-ci ne le privent d'aucune contribution aux coûts fixes. S'il ne facturait pas en partie ses coûts fixes, l'opérateur gestionnaire de réseau serait confronté à des entreprises concurrentes dont les coûts seraient inférieurs et qui seraient par suite en position de proposer des prix de détail plus bas. Il pourrait même à l'extrême être dans l'impossibilité de percevoir des recettes suffisantes pour couvrir le coût de maintenance de ses réseaux. Ainsi, contrairement à ce que soutient PMT, les coûts fixes facturés ne correspondent pas uniquement aux coûts supplémentaires engendrés par l'interconnexion, mais

---

[70] Tribunal de l'Union européenne, T-612/17 (Google Shopping) du 10 novembre 2021, point 240

[71] Tribunal de l'Union européenne, T-612/17 (Google Shopping) du 10 novembre 2021, point 244

[72] Revue de l'OCDE sur le droit et la politique de la concurrence, Vol. 5, n° 3, 2003, Questions de concurrence et de réglementation en matière de télécommunications, Note de référence, Darryl Biggar

également à la perte de trafic et de clientèle induite par l'ouverture de cet accès à un tiers concurrent.

194. Dans le même sens, l'étude du cabinet Arthur D. Little pour la DGEN, présentée aux opérateurs en avril 2019[73] , présente les différents hypothèses imaginables pour assurer la couverture des zones peu denses polynésiennes et fait les constats suivants :

- le modèle CMILT (coût moyen incrémental de long terme), qui intègre les coûts de couverture par le réseau, est pertinent pour un marché partiellement monopolistique ou en cas de couverture de réseau déséquilibrée ;
- le modèle pur CILT (coût incrémental de long terme), plus proche d'un coût marginal, est pertinent pour un marché d'égaux ou à couverture de réseaux équivalente.

195. La même étude indique également que le BEREC[74], qui regroupe les régulateurs européens des télécommunications, recommande pour l'itinérance internationale (entre États) d'utiliser des modèles de coûts dits CILT, en raison de la symétrie des prestations entre les opérateurs, mais pour le cas d'un « déploiement avec itinérance », l'utilisation d'un modèle CMILT est préconisée dans le cas d'un monopole régulé non symétrique, où les coûts de couverture doivent être intégrés.

196. La différence entre les deux situations repose ainsi sur l'existence ou non d'une symétrie ou du moins d'une réciprocité des flux (physiques et financiers).

197. Dans le cas de l'itinérance internationale, les prestations entre opérateurs sont réciproques et les deux opérateurs, qui ont à la fois des charges et des recettes liées à l'itinérance, doivent obtenir les conditions les plus favorables possible pour l'accès au réseau étranger, ce qui crée collectivement une incitation à réduire autant que possible les tarifs pratiqués, comme pour les terminaisons d'appel mobile entre opérateurs[75]. Ainsi, contrairement à ce que soutient PMT, il n'est donc pas illégitime dans le cas présent que les tarifs appliqués par Onati pour l'itinérance internationale soient plus favorables que ceux qui lui sont proposés et soient purement variables. Cette condition doit permettre à Onati d'obtenir également des tarifs avantageux pour l'itinérance de ses propres clients lorsqu'ils voyagent à l'étranger. En outre, l'accès accordé à ces opérateurs ne prive pas Onati de parts de marché sur le marché local.

198. A l'inverse, dans le cas du déploiement unilatéral d'un réseau par un opérateur, souvent l'opérateur historique, et dans le cadre de flux à sens unique, il est légitime que le modèle de calcul des coûts intègre les coûts de couverture, dans la mesure où l'opérateur historique qui met à disposition son réseau ne doit pas être le seul à la financer, sous peine de créer une désincitation à l'investissement.

199. Les îles des Tuamotu et des Marquises concernées par le câble Natitua rentrent de toute évidence dans le cas d'une prestation asymétrique, puisque, d'une part Onati, y est en monopole de droit dans la desserte régionale, mais également dans un monopole de fait dans le déploiement de sites 4G locaux. La couverture du réseau est donc très déséquilibrée et Onati est le seul prestataire des prestations d'itinérance, sans réciprocité.

---

[73] Observations n°1 de Onati, 11 août 2021, annexe 4 (Arthur D Litltle, Étude des modelés technico-économiques des opérateurs de télécommunication, avril 2019)

[74] International Mobile Roaming Regulation, BEREC, 2010

[75] APC, avis n° 2020-A-02 du 17 juin 2020 sur un projet de loi du pays portant modification du code des postes et télécommunications

200. Comme cela a été détaillé par l'Autorité dans un avis de 2020 sur le secteur[76], le modèle CMILT a pour particularité d'intégrer aux coûts facturés pour les prestations concernées, non seulement les coûts incrémentaux (coût de production d'une unité supplémentaire), comme les modèles dits CILT, mais également les coûts fixes spécifiques à l'infrastructure ou à la prestation concernée et un pourcentage des coûts joints et communs. Le terme incrémental fait référence au fait que seuls les coûts effectivement nécessaires à la production considérée sont retenus (en l'occurrence les « coûts fonction du trafic ») mais, par opposition à un coût marginal, tous les coûts de production sont pris en compte. Il est de long terme, c'est-à-dire que l'on se place dans une situation où la capacité de production est adaptée à la quantité produite. Enfin, le terme de « moyen » renvoie au fait que les coûts incrémentaux sont rapportés à la quantité produite, car la tarification est faite au coût moyen pour éviter une discrimination fondée sur le volume. Ce modèle génère donc des coûts plus élevés qu'un coût purement incrémental, mais ceux-ci sont rendus légitimes par l'incitation qu'il donne au financement du réseau, notamment dans les zones non rentables par elles-mêmes, tant pour l'opérateur historique (sous peine qu'il développe son réseau à perte en offrant un accès à un tarif inférieur à ses amortissements), que pour le nouvel entrant (incité le cas échéant à développer son propre réseau pour réduire les charges liées à l'itinérance).

201. Dans son étude sur le ciseau tarifaire, pour un cas similaire, l'ADLC (métropole) considère ainsi que : *« La décision Telefónica et la Communication sur l'application de l'article 82 du traité CE publiée en 2008 par la Commission indiquent que la mesure de coût pertinente pour cet examen est le coût moyen incrémental de long terme (CMILT). Celui-ci comprend tous les coûts associés à la production du volume total d'un produit donné; il s'obtient comme la différence entre les coûts totaux effectivement supportés pour la production de l'ensemble des biens et services commercialisés en aval et les coûts qui seraient engagés si le produit considéré n'était plus fabriqué, la production demeurant inchangée pour les autres produits. Ce coût comprend non seulement les coûts directs associés au produit considéré, qu'ils soient fixes ou variables en fonction des quantités, mais aussi la part des coûts communs imputables à l'activité en question»* [77].

202. Partant de cette situation, si une tarification purement variable reste possible, même dans le cas d'un modèle CMILT, il n'est pas illégitime de faire financer les coûts fixes par une redevance fixe et les coûts variables par un tarif variable.

203. En revanche, les éléments apportés par Onati à l'appui de ses écritures, y compris dans leur version confidentielle, n'ont pas permis à ce stade de justifier le montant de la part fixe retenue (88,9 millions de F CFP selon les termes de l'offre du 6 août 2021 ou 170,9 millions de F CFP selon les termes de l'offre du 9 novembre 2021).

204. Onati se contente de faire valoir que son *« offre n'a pas à être orientée vers les coûts »* et que *« Onati ne saurait les détailler auprès de son concurrent (ce qui enfreindrait le droit de la concurrence) »*.

205. Les seuls détails qu'elle apporte sur la détermination de cette offre sont les suivants :

- *« cette offre repose, en substance, sur / - les coûts de couverture de Onati, qui tiennent pour l'essentiel (i) aux coûts de collecte et (ii) aux coûts de son réseau radio déployé pour assurer la couverture des îles en cause. Ces coûts ont été pris en compte pour la détermination de la « part fixe » ; et / - les coûts variables de Onati liés aux usages data.*

---

[76] APC, avis n° 2020-A-02 du 17 juin 2020 sur un projet de loi du pays portant modification du code des postes et télécommunications

[77] ADLC, Rapport annuel 2008, Étude thématique, Les pratiques de ciseau tarifaire, pages 147 à 177

*Ces coûts ont été pris en compte pour déterminer le prix variable au Mo proposé à PMT (...)*

- *La part fixe est (...) calculée en fonction des coûts (...) qui sont alloués, en substance par île, entre les différents services (Voix / SMS et data) et technologies (2G/3G/4G) proposés selon l'usage qu'ils font dudit réseau. Pour prendre un exemple schématique, et en supposant que les tarifs correspondent aux coûts, si les coûts totaux de réseau sont de 100 et qu'ils sont utilisés à 70% pour les services data, la part fixe pour la data est de 70 et celle pour la voix/SMS est donc de 30. Avoir une part fixe pour la data (70) et une part fixe pour la voix et le SMS (30) revient exactement à la même chose qu'avoir une part fixe de 100 pour l'accès aux trois usages précités, lesquels sont ensuite soumis à un tarif variable à l'usage. La structure de l'offre proposée répond donc bien aux attentes exprimées par PMT (...) Dès lors que la part fixe que PMT acquitte aujourd'hui pour l'itinérance voix et SMS ne couvre pas les coûts liés à la data, il est « logique » qu'une part fixe additionnelle soit appliquée dans le cadre de la structure tarifaire souhaitée par PMT pour que l'addition de ces deux parts fixes couvre la fourniture de tous les services disponibles au travers du réseau de Onati dans les AE (...).*
- *Les coûts de collecte tiennent pour l'essentiel aux coûts des infrastructures fixes mobilisées, et notamment celles du câble Natitua pour la partie « sous-marine » des îles qu'il dessert. Or, ces coûts ont été audités et soumis à la DGEN dans le cadre de l'adoption par cette dernière de la tarification applicable aux services de capacités ;*
- *Les coûts de couverture radio correspondent à ceux qui sont modélisés pour la détermination de son TRI. Ils sont donc également audités et soumis à la DGEN pour validation.*
- *Ces coûts ne font donc l'objet d'aucune « manipulation » et sont soumis en toute transparence à la DGEN dans le cadre d'analyse précité. »*

206. Mais ce faisant, la société se contente de déterminer les principes retenus pour fixer ce montant, sans justifier les montants eux-mêmes. Les supports de présentation de la méthodologie adoptée pour déterminer la méthodologie d'élaboration des tarifs de Natitua et de Honotua[78] ne permettent pas davantage d'apprécier leur bien-fondé.

207. Or, l'Autorité a déjà à plusieurs reprises eu l'occasion de regretter l'absence de transparence de l'opérateur historique.

208. Dans son avis n° 2017-A-02[79], elle a détaillé les fondements théoriques de cette séparation et mis en avant l'opacité des coûts de l'OPT : *« 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. / 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 recouvrés entre les activités en monopole et les activités en concurrence, et donc facilite la détermination des tarifs d'accès et met à jour*

---

[78] Onati, réponse au questionnaire de l'APC du 26 février 2021, annexes 5 et 8

[79] 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, points § 119 à 123 et 249 à 265

*les subventions croisées. / 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 avals ou connexes ouverts à la concurrence. / 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 propriété*[80]*. L'autorité de la concurrence métropolitaine 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"*[81]*.(...) Ces délimitations se justifient notamment par la nécessité d'identifier les coûts encourus par l'opérateur historique et de les affecter à l'ensemble de ses activités dans la mesure où l'évaluation de ces coûts ont plusieurs vocations : i) pour l'opérateur, à établir des tarifs de gros d'accès et d'interconnexion et des tarifs de détail, ii) pour les pouvoirs publics, permettre et organiser le financement du service universel (lorsque cela est prévu par le cadre), tracer l'utilisation des subventions publiques et iii) pour les autorités de régulation, vérifier l'absence de subventions croisées entre les activités en monopole et en concurrence, vérifier la mise en œuvre d'obligations tarifaires ».*

209. L'Autorité ajoutait, à propos de la situation polynésienne que si *« Le CPT impose à l'OPT de tenir une comptabilité (...) Il ressort de l'instruction que l'OPT tient, pour répondre à ces obligations, une « comptabilité analytique » et dispose d'un modèle de coûts en CMILT, mais que les coûts de l'OPT relèvent d'une véritable « boîte noire » à la fois pour les opérateurs alternatifs et pour la DGEN. / Quand bien même ces derniers devraient avoir la possibilité, via la présentation qui en est faite en amont de son approbation par le conseil des ministres dans le cadre de l'avis obligatoire mais consultatif du CCT (...), de se prononcer sur le modèle technico-économique envisagé par l'OPT, il ressort de l'instruction que cette procédure de consultation apparaît comme factice ou comme une simple chambre d'enregistrement. L'ensemble des opérateurs (y compris ceux du groupe OPT) indique d'une part ne pas avoir réellement l'opportunité, en raison du défaut d'information présentée dans le cadre du CCT, d'apprécier les positions qui y sont présentées, et d'autre part, quand bien même des avis défavorables seraient exprimés, ils ne sont pas pris en compte. (...) Il en résulte une absence totale de transparence sur un ensemble d'éléments nécessaires pour comprendre la tarification des offres de gros proposée par l'OPT à ses concurrents. Un certain nombre de questions se posent en effet : / (...) Dans quelle mesure les fonds publics investis par le territoire dans ces infrastructures qui, in fine, sont propriétés de l'OPT, sont-ils pris en compte dans le périmètre des coûts retenu pour évaluer les tarifs sur les marchés de gros ? / Comment sont déterminés les grandes masses de coûts, les périmètres de coûts pertinents, les déversements, les clés de répartition des coûts entre les différents usages du réseau, les clés d'allocation des coûts indirects et des coûts communs ? / Quelles sont les méthodes de valorisation des coûts de capital et d'amortissements retenus ? Comment est déterminé le coût moyen pondéré du capital (WACC) ? / Quels éléments du modèle relèvent d'une approche « bottom-up » (préconisé par*

---

[80] 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.

[81] « *Étude thématique : concurrence et transport de voyageurs* », Rapport annuel de l'Autorité métropolitaine de la concurrence, 2011, page 58.

*le CPT) et ceux relevant d'une approche « top-down » ? Comment ces éléments sont-ils réconciliés ? / A partir des coûts évalués, quels principes de tarification sont retenus ? Des marges commerciales sont-elles appliquées et sur quel fondement ? »*

210. Dans son avis de 2020[82], l'Autorité a à nouveau fait valoir *« l'absence d'une comptabilité analytique précise de chacun des opérateurs, rendue difficile notamment du fait de la structure de la société Onati, qui a regroupé au sein d'une seule entité toutes les activité de télécommunications de l'OPT, à rebours de séparation fonctionnelle et comptable préconisée par les autorités de concurrence en général[83] et dans le cas polynésien, par l'Autorité dans son avis 2017-A-02. ».*

211. Les enjeux concurrentiels de la séparation comptable sont connus. Ayant pour finalité de prévenir d'éventuel abus anticoncurrentiels, elle doit *« permettre de disposer d'informations comptables objectives, détaillées et attribuables à des activités identifiées, afin de garantir que les prestations liées à ces activités, tant du point de vue de leur financement (principalement les charges supportées pour les produire) que de celui de leur tarification (les produits encaissés auprès des clients), ne soient ni contestables par les opérateurs (...) concurrents (...), ni discriminatoires »* [84]. Or, pour justifier les tarifs d'itinérance, Onati n'apporte aucun élément comptable justificatif sur :

- l'assiette des infrastructures retenues pour déterminer les coûts de couverture (câble, sites 4G) ;
- les prorata affectés aux seuls usages concernant les données mobiles, afin de ne pas faire financer par le montant forfaitaire des coûts déjà acquittés à l'occasion du versement de la part fixe du contrat d'itinérance pour la voix et les données dans les archipels éloignés (163 millions de F CFP annuels) ;
- l'assiette des coûts retenue pour déterminer le montant de la part fixe (CAPEX, OPEX et coûts des capitaux) ;
- le coût des investissements, la durée et les modalités d'amortissement retenues, le montant annuel de ces amortissements ;
- le coût de fonctionnement annuel des infrastructures.

212. Onati fait certes valoir que certains éléments tarifaires utilisés pour déterminer cette part fixe sont tirés de modèles ayant fait l'objet d'un audit par la DGEN et de tarifs réglementés.

213. Toutefois, sur ce point :

- le tarif des liaisons louées – s'agissant du câble Natitua - ne sont pas encore publiés et les règles de détermination des terminaisons d'appel mobile font l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de la Polynésie française[85] ;
- les tarifs d'itinérance ne sont pas réglementés et l'Autorité peut exercer un contrôle autonome de leur caractère potentiellement anti-concurrentiel, sans être tenue par les tarifs réglementés d'une autre prestation, y compris si le modèle retenu pour élaborer

---

[82] Avis n° 2020-A-02 du 17 juin 2020 précité, § 156

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

[84] Avis n° 21-A-07 du 10 mai 2021 relatif à un projet de règles de séparation comptable de la SA SNCF Voyageurs et de la SAS Fret SNCF, § 29 ET 30

[85] Observations de PMT en date du 7 septembre 2021, page 8 + Onati, Observations n°2, 6 octobre 2021, annexe 32

ces tarifs fait référence à des éléments de coût ayant été audités par la DGEN et ayant servi au gouvernement pour déterminer un tarif réglementé.

214. Au surplus, l'Autorité précise que Onati a reconnu en séance ne pas avoir communiqué les éléments comptables nécessaires à la vérification des modèles et méthodes de calcul qu'elle a fournie et notamment des coûts utilisés pour déterminer son offre.

215. Il résulte de l'ensemble de ces éléments qu'Onati n'a mis ni son concurrent, ni l'Autorité, en capacité d'apprécier le caractère non-discriminatoire des conditions d'accès proposées. Ces conditions proposées par Onati, à la fois dans son offre du 6 août 2021 et du 9 novembre 2021 (veille de la séance) sont donc susceptibles d'être discriminatoires et de conduire à évincer PMT du marché de détail des données mobiles dans les îles concernées par la saisine. Cette pratique est susceptible de constituer un abus de position dominante sur le marché de gros de l'itinérance et de l'accès aux données mobile dans les archipels éloignés.

### 5. CONCLUSIONS

216. Il ressort de l'ensemble de ce qui précède que, en l'état actuel du dossier et sous réserve d'une instruction au fond :

- que le refus, jusqu'au 6 août 2021, par Onati, de proposer l'itinérance pour les données mobiles à la société PMT sur les îles des archipels éloignés dans lesquelles elle a déployé un réseau 4G est susceptible de constituer une pratique prohibée par l'article LP. 200-2 du code de la concurrence ;

- que les conditions proposées par Onati le 6 août 2021 et le 9 novembre 2021 pour des prestations d'itinérance pour les données mobiles au profit de la société PMT sur les îles des archipels éloignés dans lesquelles elle a déployé un réseau 4G sont susceptibles de constituer une pratique prohibée par l'article LP. 200-2 du code de la concurrence.

217. La saisine doit donc être déclarée recevable.

## B. SUR LA DEMANDE DE MESURES CONSERVATOIRES

218. L'article LP. 641-1 du code de la concurrence énonce que : *« L'Autorité peut, à la demande des personnes, entreprises et organismes mentionnés à l'article LP.620-5 et après avoir entendu les parties en cause, prendre les mesures conservatoires qui lui sont demandées ou celles qui lui apparaissent nécessaires. / Ces mesures conservatoires ne peuvent intervenir que si la pratique dénoncée porte une atteinte grave et immédiate à l'économie générale, à celle du secteur intéressé, à l'intérêt des consommateurs ou à l'entreprise plaignante. / Elles peuvent comporter la suspension de la pratique concernée ainsi qu'une injonction aux parties de revenir à l'état antérieur. Elles doivent rester strictement limitées à ce qui est nécessaire pour faire face à l'urgence ».*

219. Pour déterminer si les pratiques décrites ci-dessus permettent de prononcer des mesures conservatoires, il convient d'apprécier le caractère grave et immédiat de l'atteinte portée à l'économie générale, au secteur intéressé, à l'intérêt des consommateurs ou à l'entreprise plaignante. Ces différentes atteintes ne constituent toutefois pas des conditions cumulatives, mais alternatives : une atteinte grave et immédiate relevée dans un seul de ces cas suffit à permettre l'attribution de mesures conservatoires. En revanche, la gravité, l'immédiateté, et l'existence d'un lien de causalité entre les faits dénoncés et l'atteinte sont trois critères

cumulatifs[86]. L'article LP 641-1 du code de la concurrence prévoit que l'Autorité ne peut imposer des mesures conservatoires *« que si la pratique dénoncée porte une atteinte grave et immédiate à l'économie générale, à celle du secteur intéressé, à l'intérêt des consommateurs ou à l'entreprise plaignante. »*

### 1. SUR L'ATTEINTE GRAVE ET IMMEDIATE AUX INTERETS DE L'ENTREPRISE

220. Il ressort de la pratique décisionnelle métropolitaine, telle que précisée notamment par la jurisprudence de la Cour d'appel et de la Cour de cassation, que si la simple constatation d'un manque à gagner pour l'entreprise plaignante est insuffisante pour caractériser la gravité[87], il est néanmoins possible de considérer qu'une pratique présente un caractère grave malgré une progression des parts de marché du saisissant ou une absence de risque de sortie prochaine du marché[88].

221. En l'espèce, les pratiques en cause ont pour effet de réserver l'accès aux données mobiles dans les îles concernées aux abonnés d'Onati (Vini), et par suite d'en fermer l'accès à ceux de PMT (Vodafone). Ne sont pas seulement concernés les résidents de ces îles, mais également tous ceux qui sont amenés à y effectuer des déplacements (famille de résidents, touristes locaux, entreprises et administration mais également touristes internationaux car PMT est *de facto* dans l'impossibilité d'offrir cette prestation lorsqu'elle conclut des accords d'itinérance internationaux).

222. Cette clientèle est donc susceptible de constituer pour la société un relais de croissance important avec la clientèle de ces îles, mais peut également la conduire à perdre des clients dans l'archipel de la Société, dans la mesure où elle n'est plus en mesure d'offrir des prestations similaires à celles de son concurrent. La clientèle concernée, notamment professionnelle, qui par nature est en attente de prestations en mobilité, est en outre susceptible d'opter pour des forfaits plus rémunérateurs.

223. Les éléments versés au dossier montrent que le caractère plus limité de sa couverture dans les archipels éloignés a constitué pour PMT un désavantage compétitif important, notamment dans des appels d'offres initiés par de grandes entreprises polynésiennes.

224. Toutefois, PMT ne démontre pas les effets de cette perte sur la situation financière de la société, ni n'établit que le volume de clients concernés était susceptible de la déstabiliser. Il ne peut donc être considéré en l'état du dossier que les effets soient suffisamment significatifs pour justifier une mesure d'urgence.

La gravité de l'atteinte à l'entreprise apparait donc, à ce stade, insuffisamment établie pour justifier le prononcé de mesures conservatoires de ce chef.

### 2. SUR L'ATTEINTE GRAVE ET IMMEDIATE AU SECTEUR ET AU CONSOMMATEUR

225. À titre liminaire, il est nécessaire de noter que les pratiques dénoncées sont mises en œuvre dans un contexte particulier, caractérisé par un déploiement récent du haut débit dans les

---

[86] Décision ADLC 20-MC-01 du 9 avr. 2020, § 271 et réf. citées.

[87] Voir notamment la décision de l'ADLC (métropole) n°10-D-38

[88] Voir notamment la décision de l'ADLC (métropole) n°14-MC-01, notamment § 258

« archipels éloignés » et une évolution significative des usages mobiles vers la consommation de données.

*S'agissant du déploiement par Onati d'un réseau 4G dans les archipels éloignés*

226. L'accès au haut débit dans les îles concernées par la saisine est récent. Le déploiement par Onati d'un réseau 4G dans les archipels éloignés ne s'est fait qu'à la suite de la mise en place du câble Natitua, en fonction depuis le 18 décembre 2018, et les premiers sites 4G ne sont opérationnels que depuis janvier 2020, tandis que d'autres îles sont encore en cours d'équipement. Avant cette date, le haut débit n'était pas accessible sur ces îles et les seuls réseaux présents fonctionnaient avec la technologie 2G.

227. Or, il est constant que dès que le réseau a été opérationnel, Onati en a fait bénéficier ses abonnés, ainsi que des opérateurs étrangers avec lesquels il a conclu des conventions d'itinérance.

228. Ce sont au total 18 907 habitants[89], sur 18 îles, qui sont ou seront d'ici la fin 2021 en capacité d'accéder aux données mobiles à haut débit sur leur téléphone mobile, soit environ 7 % de la population polynésienne. S'il ne s'agit que d'un segment du marché, celui représente néanmoins une grande spécificité, car il porte sur un usage nouveau, pour lequel n'existe aucun moyen alternatif d'accéder à ces données, en dehors des accès Wifi dont les usages sont distincts (et qui sont au demeurant également proposés par la seule société Onati)[90]. En outre, l'isolement relatif de ces îles en fait un marché captif.

*S'agissant de l'évolution des usages mobiles vers la consommation de données*

229. Les études de la DGEN sur les usages numériques[91] indiquent que sur l'ensemble de la Polynésie française, les abonnements à la téléphonie mobile, avec accès aux données mobiles ont cru de 40 à 44 % entre 2017 et 2019 tandis que la part des abonnements sans accès aux données mobiles est passée dans le même temps de 39 à 19 %.

230. Ce phénomène est accentué dans les archipels éloignés puisque les abonnements à la téléphonie mobile avec données mobiles sont passés de 17 à 32 % et ceux sans accès aux données mobiles de 51 % à 19 %, S'y ajoutent 10 % de bénéficiaires d'offre prépayées (cartes) incluant des données mobiles. Ce sont donc 42 % des abonnés téléphoniques des archipels éloignés qui utilisaient en 2019 des offres incluant des données mobiles.

231. La perspective de développement liée à l'arrivée du câble Natitua a donc clairement joué un rôle d'accélération vers les usages internet dans ces îles, dont seul Onati a pu être bénéficiaire.

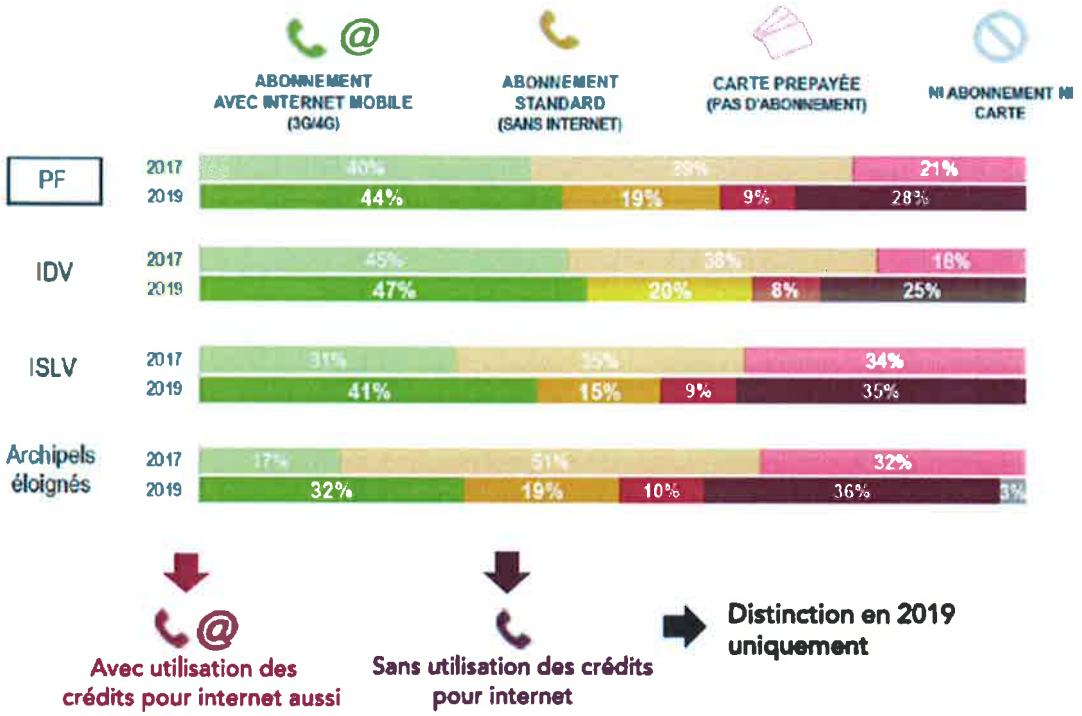
---

89 ISPF, données du recensement 2012

90 Les offres d'accès à internet fixe proposées par Vodafone et Ora, soit par la 4G, soit pas la fibre optique, ne sont pas disponibles dans les archipels éloignés. En tout état de cause, aucune offre alternative n'est envisageable sans accès au câble Natitua.

91 DGEN, Les usages numériques des individus et ménages en Polynésie française, Rapport d'étude - Octobre 2019

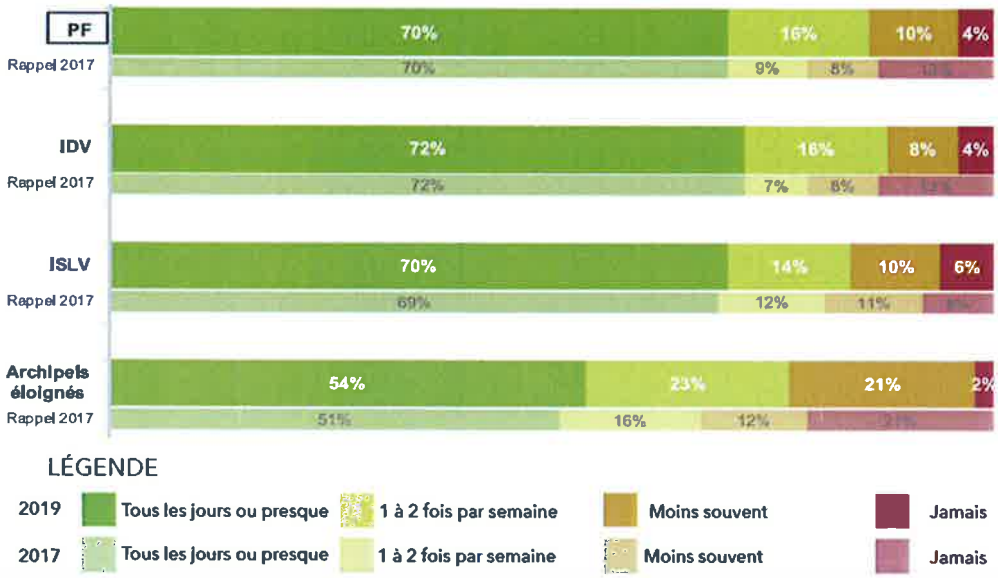
Type d'abonnement téléphonie mobile




*Source : DGEN, Les usages numériques des individus et ménages en Polynésie française, Rapport d'étude - Octobre 2019, page 9*

232. En outre, 54 % des résidents des archipels éloignés déclarent utiliser internet sur leur téléphone portable quotidiennement et 23% au moins une fois par semaine (contre respectivement 51 % et 16 % en 2017).

Fréquence de connexion sur téléphone portable




Base : Ensemble des internautes équipés en téléphone portable permettant d'aller sur Internet (smartphone ou autre), soit 74% des individus [PF]

*Source : DGEN, Les usages numériques des individus et ménages en Polynésie française, Rapport d'étude - Octobre 2019, page24*

*Un développement jugé stratégique et prioritaire par le Pays*

233. En février 2017, le Pays a adopté un schéma directeur d'aménagement numérique.

234. Parmi les principaux axes de ce document figurent notamment les orientations suivantes :

- Accentuer l'ouverture du marché des télécommunications (proposition 3) :

  *« La concurrence est un moteur qui dynamise le développement des usages par l'innovation et la compétitivité. C'est un atout dont le Pays a besoin pour réussir sa transformation numérique en limitant efficacement le coût public. Une des clés est la* ***mutualisation des infrastructures****. Elle est en retard du fait de tarifs non 'incitatifs' au partage et à des offres de gros dont il faut veiller à éviter tous les effets de ciseaux (sur offre de détail). À titre d'exemple, la location des pylônes revient à un amortissement complet sur 5 ans pour un bien d'une durée supérieure à 15 ans, entraînant ainsi une multiplication des pylônes dans le paysage et un surcoût important pour le client »*[92].

- Développer la connexion haut débit dans l'ensemble des archipels éloignés via un mix technologique (proposition 4) :

  *« Les écarts de coût de la bande passante (facteur 100) entre les archipels éloignés et les îles du Vent sont un frein au développement de ces territoires et à leur transition vers le numérique (services publics, tourisme ...). Afin de permettre une connexion optimale de l'ensemble du territoire, un mix technologique peut être déployé afin de développer la connexion Haut Débit dans l'ensemble des archipels éloignés »*[93].

235. Il en résulte que tant l'accès à un tarif raisonnable aux données mobiles à haut débit dans les archipels éloignés que le développement d'opérateurs alternatifs par la mutualisation des infrastructures, font partie des priorités du gouvernement polynésien car il s'agit d'un *« enjeu économique et social, facteur de croissance, d'attractivité et de développement durable du Pays »*[94].

*S'agissant de l'accès de PMT à ce segment de marché*

236. PMT ne sera pas en mesure de déployer dans un horizon proche son propre réseau 4G dans les archipels éloignés, faute notamment d'avoir eu à sa disposition un accès au câble Natitua dont Onati lui a constamment refusé l'accès sous prétexte d'absence d'arrêté des tarifs par le Conseil des ministres, et qui est nécessaire, à la fois sur un plan technique (collecte des données ensuite acheminées par son propre réseau) et financier (construction d'un business plan sur l'opportunité et le dimensionnement d'un réseau en propre).

237. Onati est par suite le seul opérateur en mesure, d'une part, de satisfaire la clientèle de ces îles qui souhaite bénéficier d'un forfait incluant l'usage effectif de données mobiles dans son île de résidence, et d'autre part, de satisfaire la clientèle des autres îles, notamment professionnelle, désirant se rendre dans ces îles et y bénéficier de telles prestations.

238. Comme le note l'ADLC, *« Lors de la libéralisation des secteurs anciennement monopolistiques, les nouveaux opérateurs entrent généralement de manière graduelle sur les différents marchés, de manière à limiter leur prise de risque. Les entrants s'élèvent ensuite le long de « l'échelle des investissements », qu'ils gravissent « barreau par barreau ». (...) Ce*

---

92 *Schéma directeur d'aménagement numérique de la Polynésie française, févier 2017*

93 *Schéma directeur d'aménagement numérique de la Polynésie française, févier 2017*

94 Plan de développement de l'écosystème numérique 2017–2023, nov.2017, p.9 (Décision ADLC 20-MC-01qui retient le *« rôle primordial de la presse dans le fonctionnement d'une société démocratique »* pour caractériser la gravité de l'atteinte au secteur)

*processus séquentiel renvoie à la distinction classique entre concurrence par les services et concurrence par les infrastructures. Les premiers barreaux de l'échelle relèvent de la concurrence par les services : les entrants, à ce stade, dépendent de l'opérateur historique pour l'accès à l'infrastructure. C'est seulement une fois qu'ils ont acquis une base de clientèle et une notoriété suffisantes qu'ils peuvent investir dans l'infrastructure à un niveau supérieur de capillarité et s'affranchir finalement de leur dépendance vis-à-vis de l'opérateur historique. Dans la phase initiale du processus, il convient de s'assurer que les entrants efficaces ont la capacité d'être actifs en aval compte tenu des prix de gros et de détail pratiqués par l'opérateur historique (...) Pour que les entrants puissent s'élever le long de l'échelle des investissements, il est essentiel de garantir l'absence d'effet de ciseau entre les différents barreaux : les prix pratiqués par l'opérateur en place pour l'accès d'une part, pour les services vendus au détail d'autre part, doivent laisser aux opérateurs alternatifs une marge suffisante pour qu'ils puissent couvrir leurs coûts incrémentaux ; c'est à cette condition qu'ils pourront se développer et atteindre la taille critique qui leur permettra d'engager de nouveaux investissements. »*

239. En matière de mesures conservatoires, la même autorité note que *« des pratiques anticoncurrentielles émanant d'un opérateur historique susceptibles de fausser le libre jeu sur un marché émergent, connexe de celui sur lequel il détient une position dominante héritée de son monopole légal, intervenant lors d'une étape clé de développement de ce marché, peuvent causer une atteinte grave et immédiate aux intérêts des concurrents, au secteur et, in fine, aux consommateurs finals »*[95]. À propos du secteur des télécommunications, elle considère que *« des abus de domination mis en œuvre sur un marché naissant sont d'une gravité particulière en raison du caractère potentiellement structurant qu'ils ont pour le marché, voire le secteur en cause »*. De même, le Conseil de la concurrence avait observé que *« l'affaiblissement grave ou la disparition de toute pression concurrentielle exercée sur l'opérateur dominant constituerait une atteinte au secteur et aux consommateurs, dans un contexte où l'ensemble de l'économie des Caraïbes supporte déjà les effets d'un certain retard dans le développement des nouvelles potentialités attendues de la téléphonie mobile et d'un prix relativement élevé des communications échangées sur les réseaux de téléphonie mobile »*[96]. Enfin, s'agissant de l'accès à des infrastructures *« en quasi-monopole »*, celui-ci *« ne doit pas se faire dans des conditions telles qu'elle interdit dans les faits aux autres opérateurs de télécommunication de commercialiser leurs propres services d'accès (...), concurrents de ceux de l'opérateur historique »*[97].

240. Ainsi, même si PMT n'est pas en tant que tel un opérateur téléphonique récent, il apparait clairement exclu d'un segment du marché qui pour sa part ne s'est développé que très récemment, au fil de l'implantation par Onati de sites 4G dans les archipels éloignés, débutée en janvier 2020 et toujours en cours. Et même si ce segment ne représente qu'une part réduite du marché polynésien (7% de la population polynésienne réside dans les îles concernées, auxquels il faut ajouter les non-résidents qui se rendent sur ces îles pour des motifs familiaux, touristiques ou professionnels), il apparait comme prioritaire et est essentiel aux populations concernées, le marché étant captif. Le déploiement du câble Natitua, et les nouveaux usages qu'il rend possible, représente ainsi sans conteste une étape clé du développement des télécommunications en Polynésie française.

---

95 Décision 09-MC-01 du 8 avril 2009, relative à la demande de mesures conservatoires présentées par la société Solaire Direct

96 Décision n° 09-MC-02 du 16 septembre 2009 relative aux saisines au fond et aux demandes de mesures conservatoires présentées par les sociétés Orange Réunion, Orange Mayotte et Outremer Télécom concernant des pratiques mises en œuvre par la société SRR dans le secteur de la téléphonie mobile à La Réunion et à Mayotte.

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

241. Onati, dans le même temps, a été en mesure de développer à son seul profit des prestations d'accès aux données mobiles dans ces îles pour ses abonnés, lui donnant la possibilité de le structurer de manière durable.

242. À deux reprises, l'Autorité avait déjà identifié cet enjeu et le risque concurrentiel associé. Dans son avis n° 2017-A-02 du 9 octobre 2017 précité, elle avait constaté le retrait des offres de données mobiles en Polynésie française par rapport aux standards internationaux, qui s'expliquait notamment par l'absence de couverture de certaines îles par des technologies permettant le transport de données et aux conditions de commercialisation des offres de gros de l'OPT. Elle indiquait que la mise en service prévue du câble sous-marin en fibre optique Natitua devait permettre justement le développement des offres de données mobiles. Dans sa décision n° 2018-PAC-01, l'Autorité indiquait également que *« les lacunes du cadre réglementaire déjà mentionnées ne garantissent pas que les problématiques i) autour de l'utilisation du câble Honotua domestique ne se reproduisent pas autour de celle de Natitua : remise en cause des tarifs de gros jugés trop élevés et contournement du réseau de l'OPT par des faisceaux hertziens, ce qui n'est techniquement pas possible pour les îles des Tuamotu et des Marquises, trop éloignées de Tahiti, ii) autour de la fourniture d'itinérance mobile par Vini à PMT, qui exclut aujourd'hui les services de données, ne perdurent pas »*[98].

243. C'est dans ce contexte que la gravité de l'atteinte à la concurrence doit être appréciée. Ce segment de marché naissant est crucial dans le développement de l'infrastructure polynésienne de télécommunications et une attention particulière doit être portée aux secteurs en voie d'ouverture à la concurrence. L'accès au haut débit par la téléphonie mobile constitue pour les clients un progrès incontestable et l'ouverture du marché de la téléphonie mobile et l'introduction de la concurrence a déjà permis une réduction significative des prix des forfaits de téléphonie mobile en Polynésie française.

244. Si Onati indique que PMT a déjà acquis une part de marché significative, la pratique décisionnelle et la jurisprudence considèrent que, dans un marché qui parvient à maturité, les effets d'éviction des pratiques mises en cause sont plus sensibles, dans la mesure où, comme déjà évoqué, l'essentiel de l'acquisition des nouveaux clients s'opère par la conquête des clients des autres opérateurs[99].

245. Aussi, la gravité des pratiques est ici renforcée par le fait qu'elles ont un impact sur l'animation concurrentielle du secteur, en ayant pour effet de priver un acteur en concurrence de tout accès à un segment de marché, ou du moins de lui en retarder l'accès et de réduire ses perspectives de développement et par suite d'investissement dans les réseaux. Par conséquent, une partie de la clientèle est privée de la récente ouverture à la concurrence souhaitée par le législateur et notamment de la possibilité de choisir son opérateur.

246. Néanmoins, les éléments du dossier ne permettent pas de démontrer le caractère quasi-irréversible de l'atteinte à l'économie générale, au secteur concerné ou à l'intérêt des consommateurs.

247. Il en résulte que les conditions posées par l'article LP 641-1 du code de la concurrence permettant le prononcé de mesures conservatoires ne sont pas réunies en l'espèce.

---

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

99 Décisions ADLC n° 04-MC-02 du 9 décembre 2004 précitée (§107) et n° 09-MC-02 du 16 septembre 2009 précitée (§86).

## CONCLUSION

248. Si les pratiques de la société Onati sont susceptibles de porter une atteinte grave au fonctionnement de la concurrence sur le secteur et aux consommateurs, les éléments figurant au dossier ne permettent pas à l'Autorité d'établir le caractère quasi-irréversible de l'atteinte constatée. Partant, la situation d'urgence n'apparaît pas caractérisée. Conformément à l'article LP 641-1 du code de la concurrence, il y a donc lieu de rejeter la demande de mesures conservatoires.

Néanmoins, à ce stade de l'instruction, il ne peut être exclu que les éléments soumis à l'Autorité par la saisissante soient susceptibles de caractériser des pratiques anticoncurrentielles. L'instruction doit donc se poursuivre au fond.

## DECISION

Article premier : Il y a lieu de poursuivre l'instruction au fond de la saisine enregistrée sous le numéro 20/0015 F.

Article second : La demande de mesures conservatoires enregistrée sous le numéro 21/0008 M est rejetée.

Délibéré sur le rapport oral de M. Antoine Callot, *rapporteur* et l'intervention de Véronique Sélinsky, *rapporteure générale*, par Mme Johanne Peyre, *présidente*, Mme Marie-Christine Lubrano et M. Christian Montet, *membres*.

CERTIFIÉ CONFORME A L'ORIGINAL

Service de la Procédure
Autorité Polynésienne de la Concurrence

La présidente,

Johanne Peyre