AVIS N°2023-A-02 DU 24 JUILLET 2023
SUR LA DETERMINATION DES CONDITIONS DE DEPLOIEMENT ET DE FINANCEMENT DES RESEAUX DE TELECOMMUNICATIONS DANS LES ÎLES PEU DENSES DE LA POLYNESIE FRANÇAISE

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre reçue le 25 avril 2023 enregistrée sous le numéro 23/0015 A, par laquelle le Président de la Polynésie française a saisi pour avis l'Autorité polynésienne de la concurrence (l'« Autorité ») sur la détermination des conditions de déploiement et de financement des réseaux de télécommunications dans les îles peu denses de la Polynésie française ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

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

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

I. INTRODUCTION

1. Par courrier du 23 juin 2023, enregistré les 27 (saisine) et 28 juin 2023 (pièces jointes), sous le numéro 23/0015 A, le président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») pour avis sur la détermination des conditions de déploiement et de financement des réseaux de télécommunications dans les iles peu denses de la Polynésie française et sur la méthodologie de segmentation entre les zones denses et peu denses.

2. Consultée sur le fondement des dispositions du I et du 3° du II de l'article LP. 620-1 du code de la concurrence, l'Autorité peut se prononcer sur « *toute question portant sur la concurrence »,* mais également, de manière plus spécifique *« dans le cadre de la régulation d'un secteur où la concurrence est défaillante dans le but d'assurer l'ouverture et le bon fonctionnement des marchés concernés au bénéfice du consommateur final »*, ce qui inclut en particulier la question de *« la fixation de tarifs publics de connexion ou d'interconnexion à des réseaux* ».

3. Il souhaite notamment s'assurer que la méthodologie de segmentation proposée entre zones denses et peu denses respecte le principe d'une concurrence effective et loyale entre les trois opérateurs, sur le marché de la téléphonie mobile et de l'internet fixe.

II. CONTEXTE

A. LE CADRE JURIDIQUE DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS

1. CADRE GENERAL

4. Le secteur des télécommunications en Polynésie française est régi par le code des postes et télécommunications de la Polynésie Française (ci-après le « CPT »)[1]. Il a longtemps été organisé autour de l'opérateur historique, public et intégré, l'Office des postes et des télécommunications (ci-après « OPT »). Toutefois, l'ouverture à la concurrence du secteur a été initiée en 2003.

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

   - l'ouverture à la concurrence de la téléphonie mobile (voix, SMS et données) et de la fourniture d'accès à internet ;
   - un service public des télécommunications attribué à l'opérateur historique, l'OPT, exercé par sa filiale, la SAS Onati, qui garde un monopole de droit sur les liaisons avec l'extérieur (voix et données) et sur les réseaux fixes (câbles sous-marin et réseau cuivre et fibre optique) ;
   - un régime d'autorisation des opérateurs en télécommunications concurrents de l'opérateur historique, tant pour la téléphonie mobile que pour la fourniture d'accès à internet, accompagné d'un cahier des charges portant notamment sur leurs obligations de déploiement ;
   - la coexistence d'un régime d'encadrement pour certains tarifs de gros (comme ceux de l'interconnexion entre opérateurs) et de liberté tarifaire pour d'autres tarifs (comme celui de l'itinérance) ;

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

- une régulation de droit commun attribuée au Conseil des ministres, après une instruction technique par la direction générale de l'économie numérique (ci-après « DGEN ») et dans plusieurs cas après avis ou information d'un comité consultatif des télécommunications (ci-après « CCT »). Il appartient notamment au gouvernement de veiller aux conditions d'ouverture à la concurrence. Ainsi, l'article D. 212-2 du CPT prévoit que :

  « *Les autorités compétentes de la Polynésie française veillent : /* (…) *2° A l'exercice d'une concurrence effective et loyale entre les opérateurs de service de télécommunication mobile* (…) *au bénéfice des utilisateurs; / 3° A la définition de conditions d'accès aux réseaux ouverts au public et d'interconnexion des réseaux notamment de service de télécommunication mobile qui garantissent la possibilité pour tous les utilisateurs de communiquer librement entre eux, ainsi qu'à l'égalité des conditions de la concurrence dans le domaine du service de télécommunication mobile ;*(…) */ 6° À encourager l'utilisation partagée entre les opérateurs des installations mentionnées au chapitre 1er du titre III.* »

2. L'ITINERANCE

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

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

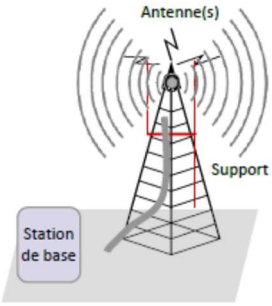
8. L'itinérance au profit des opérateurs locaux est donc une prestation dont les termes sont dans un premier temps, librement négociés entre les opérateurs, mais qui, en cas de désaccord, peuvent faire l'objet d'une médiation et en dernière extrémité d'une détermination par le gouvernement.

3. LES TECHNOLOGIES D'ACCES A LA TELEPHONIE MOBILE

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

   - GSM (qui nécessite le déploiement d'un réseau 2G) : elle ne permet pas d'accès à internet ou le téléchargement de fichiers volumineux (de plus de 700 Mbits), mais essentiellement les appels vocaux, SMS, MMS et éventuellement un accès réduit aux courriels.
   - UMTS (3G) : elle permet, outres les appels vocaux, SMS et MMS, un accès à internet.
   - LTE (4G) : elle permet outres les appels vocaux, SMS et MMS un accès à internet à haut débit.
   - La 5G n'est pas présente en Polynésie française.

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



Site (radioélectrique)

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

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

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

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

---

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

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

4 Ibid.

4. L'INTERNET FIXE

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

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

5. CARTOGRAPHIE DES RESEAUX

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

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

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

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

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



B. LES OPERATEURS EN TELECOMMUNICATIONS

1. LE GROUPE OPT ET LA SAS ONATI

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

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

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

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

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

2. PACIFIC MOBILE TELECOM (PMT)

26. PMT a obtenu une autorisation d'établir et d'exploiter un réseau de télécommunications et de fournir un service de télécommunications mobiles ouvert au public en novembre 2010 et des autorisations d'utilisation de fréquences radioélectriques pour le GSM et pour l'UMTS en 2013. PMT a débuté ses activités le 17 juin 2013, en commercialisant des offres de services mobiles 2G, 3G, puis plus tard 4G, sous la marque commerciale Vodafone Polynésie.

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

---

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

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

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

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

3. VITI

29. La SAS Viti, immatriculée en 2009, a d'abord opéré en tant que fournisseur d'accès à internet en position fixe, après avoir obtenu une licence en 2010 et commercialisé ses offres à compter de juillet 2011 (en 4G et fibre optique).

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

4. LES PARTS DE MARCHE DES OPERATEURS

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

III. ANALYSE CONCURRENTIELLE

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

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

33. Or, il est sans doute illusoire que plusieurs opérateurs mobiles soient en mesure de parvenir à l'équilibre économique en déployant leur propre réseau sur l'ensemble du territoire, sauf au prix de tarifs très élevés pour les consommateurs. Aussi, la question se pose de la mise en commun des infrastructures de couverture.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

8 Avis n° 2017-A-02 du 22 septembre 2017 relatif à l'octroi par le gouvernement d'autorisations de fournir des services de télécommunications aux sociétés Viti et Pacific Mobile Telecom.

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

10 Avis n°2022-A-03 du 17 octobre 2022 sur la fixation des tarifs de référence d'interconnexion des terminaisons d'appels mobiles des opérateurs de téléphonie mobile PMT/Vodafone et Ora/Viti pour 2022 et 2023

11 Décision n° 2021-PAC-01 du 8 décembre 2021 relative à une demande de mesures conservatoires présentées par la société Pacific Mobile Telecom dans le secteur des télécommunications, en matière de prestation d'itinérance pour l'accès aux données mobiles et décision n° 2023-PAC-01 du 31 mars 2023 relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la société Viti pour des pratiques mises en œuvre dans le secteur des télécommunications, en matière de prestations d'itinérance dans les archipels éloignés.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

55. Cela peut entrainer, soit une fragilisation de ces opérateurs, soit un renchérissement des prestations au détriment des Polynésiens, avec la mise en place de forfaits moins généreux ou privilégiant les appels dits *on net* (au sein du réseau d'un opérateur) plutôt que *off net* (entre opérateurs). Il en résulterait un renforcement de la position de l'opérateur déjà dominant et une limitation à la mobilité entre opérateurs.

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

57. Un tel risque n'est pas que théorique. En effet les prestations d'itinérance ont donné et continuent de donner lieu à un abondant contentieux. En particulier, l'Autorité a rendu récemment deux décisions dénonçant les pratiques mises en œuvre par Onati en matière d'itinérance. Dans les deux cas et pour les deux opérateurs (PMT dans la décision n° 2021-PAC-01 du 8 décembre 2021 et Viti dans la décision n° 2023-PAC-01 du 31 mars 2023), l'Autorité a considéré qu'Onati était susceptible d'avoir mis en œuvre des pratiques anti-concurrentielles du fait de sa position dominante. Dans le second cas, elle a également considéré que l'atteinte était suffisamment grave et immédiate pour justifier le prononcé de mesures conservatoires à l'égard d'Onati, afin de mettre en œuvre dans les meilleurs délais des tarifs plus conformes à l'équité concurrentielle.

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

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

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

2. LES VOIES D'AMELIORATION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

69. A la suite de la mise en service du câble Natitua, plusieurs choix étaient possibles pour assurer le financement et la mise en service d'une boucle locale 4G, permettant d'assurer un service à haut débit aux usagers de la téléphonie mobile : présence physique d'un unique opérateur, les autres s'acquittant auprès de lui des tarifs d'itinérance ; mutualisation des sites ou du financement des infrastructures (par exemple sous forme de RAN-sharing[14]). En France métropolitaine, par exemple, l'accord de RAN-sharing conclu en 2014 entre deux opérateurs alternatifs a permis une couverture plus large du territoire à moindre coût, avec un zonage et un partage du territoire, tandis que les territoires les plus reculés (zones blanches) sont couvertes par un seul opérateur, à travers des accords d'itinérance.[15]

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

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

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

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

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

---

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

[15] De telles modalités sont compatibles avec droit de la concurrence et notamment des ententes si certaines conditions sont réunies. Voir sur ce point l'avis 2017-A-02, § 214 à 222.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

c) Le cas de la zone dense

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

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

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

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

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

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

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

B. LE PROJET DE SEGMENTATION DU TERRITOIRE POLYNESIEN EN ZONES DENSES ET PEU DENSES

88. La saisine de l'Autorité précise que la finalité de la segmentation est d'assurer une couverture de qualité de l'ensemble du territoire polynésien, à des prix abordables pour les consommateurs, et d'assurer une concurrence saine par les infrastructures en zone dense et un mécanisme de partage des coûts équitables en zone non dense.

89. C'est à l'aune de ces objectifs qu'il convient d'examiner la méthode proposée.

90. Plus précisément, le gouvernement souhaite obtenir, préalablement à la modification de la réglementation qui permettra l'intégration de cette segmentation dans le CPT, l'avis de l'Autorité sur la méthodologie et les critères de segmentation retenus au regard du principe d'une concurrence effective et loyale.

91. Pour ce faire, après une présentation de la méthode proposée (1) et de ses résultats (2), les questions suivantes seront examinées :

- (3) selon quels critères la segmentation entre zones denses et peu denses doit-elle être effectuée ?
- (4) pour les opérateurs n'ayant pas déployé de boucle locale, selon quelles modalités doivent-être déterminés les tarifs d'itinérance ?
- (5) pour l'opérateur ayant déployé une boucle locale, comment assurer la prise en compte financière du déploiement compte tenu de la fin du modèle de péréquation par les profits en zone dense ?

1. LA METHODOLOGIE PROPOSEE PAR LA DGEN

92. Une fois posée la nécessité de déterminer des zones de carences de l'initiative privée, ou peu denses, la première question consiste à déterminer les zones concernées.

93. L'approche proposée par le gouvernement est financière : les zones dans lesquelles tous les opérateurs doivent déployer leur propre infrastructure mobile 4G sont celles dans lesquelles un tel investissement est profitable.

94. Une telle approche apparait pertinente, en ce qu'elle rejoint précisément la notion de zone de carence de l'initiative privée, qui concerne les zones où le jeu du marché ne permettrait pas l'émergence spontanée de plusieurs opérateurs, voire ne permettrait même pas à un opérateur unique de rentabiliser son investissement sans soutien financier, sous forme d'aide publique ou de péréquation interne.

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

95. A noter tout de même que cette approche économique exclut certaines dimensions, notamment celle de la rationalité technique et environnementale de la duplication des réseaux. La duplication peut en effet dans certains cas être rentable économiquement pour les opérateurs, alors même qu'un réseau unique suffirait en termes de capacité à couvrir les besoins de la population y résidant, du moins dans un avenir prévisible et à technologie constante. Cette duplication peut alors apparaître comme infondée sur le plan environnemental, en ce qu'elle utilise inutilement des ressources rares. Toutefois, de telles questions échappent aux compétences de l'Autorité et relèvent davantage de choix politiques.

96. Une fois ce choix d'une approche économique posé, les modalités d'élaboration du modèle demeurent très variables.

a) La téléphonie mobile

97. La DGEN a sollicité d'un cabinet d'études l'élaboration d'une méthodologie de détermination des zones denses et peu denses. Ce dernier a élaboré un modèle reposant sur les hypothèses suivantes :

- la répartition du marché entre trois opérateurs ayant chacun 1/3 du marché ;
- la modélisation d'un réseau théorique équivalent au réseau existant ;
- l'intégration des coûts et des revenus liés au déploiement d'un réseau 2G et 4G efficace, sur la base du remplacement du réseau 2G existant ;
- un amortissement comptable de l'investissement sur 7 ans (et 15 ans pour le génie civil) ;
- une exclusion des frais généraux, dont les frais commerciaux, dans la mesure où ils sont considérés comme indépendants de la taille du réseau à déployer ;
- un traitement spécifique des îles où la rentabilité issue du modèle est proche de 0 %, par l'intégration de critères qualitatifs (tourisme, activité économique et trafic par habitant) ;
- un trafic prévisionnel estimé selon le trafic moyen en Polynésie française (5 Go par mois et par utilisateur), plutôt que sur le trafic actuel dans chaque île, pour intégrer les évolutions en cours, dont le déploiement de la 4G dans les AE, qui doit y accroitre les usages.

98. Il ressort toutefois de l'instruction que certaines de ces hypothèses sont contestées par les opérateurs et que le gouvernement n'est pas parvenu à obtenir un consensus sur celles-ci. C'est l'une des raisons pour lesquelles il souhaite obtenir l'avis de l'Autorité sur l'incidence concurrentielle des choix qu'il peut être amené à effectuer.

b) L'internet fixe

99. Le Pays préconise de s'inspirer de la pratique métropolitaine en matière de dégroupage de la boucle locale (c'est-à-dire le réseau de cuivre ou de fibre optique), qui rend obligatoire la mise à disposition par l'opérateur en charge du réseau de ses infrastructures aux opérateurs alternatifs.

100. Le dégroupage total consiste pour un opérateur alternatif à déployer ses équipements de transmission pour la téléphonie et internet sur l'infrastructure de l'opérateur historique. Le dégroupage partiel, consiste à ne déployer que des équipements de transmission pour internet (routeurs) alors que l'abonné garde une ligne téléphonique fixe fournie par l'opérateur historique. C'est cette seconde modalité qui est actuellement mise en œuvre en Polynésie Française, et sur la seule fibre optique.

101. En France métropolitaine, l'ARCEP encadre les tarifs pluriannuels de l'accès en croisant différentes modalités de tarification (exploitation de la ligne, mise en service, résiliation, SAV) et de comptabilisation des coûts (comptabilité réglementaire ; comptabilité analytique à partir d'un réseau de référence modélisé), afin de trouver un équilibre entre les objectifs suivants :

- permettre à tous les opérateurs de pouvoir fournir un service (ce qui implique un tarif plutôt bas) ;
- inciter à l'investissement dans les dernières technologies (transition vers la fibre) et les zones moins denses ;
- permettre à l'opérateur historique de recouvrer les coûts de son réseau partagé (ce qui implique une tarification qui ne soit pas trop faible).

102. La saisine précise que l'articulation entre ces objectifs est notamment permise par un ajustement entre les différents tarifs rémunérant cette prestation, l'orientation vers les coûts étant appréciée globalement. Ainsi, l'ARCEP peut par exemple faire le choix de baisser les frais de résiliation des lignes cuivre en dessous de leur coût, pour inciter à la transition vers la fibre, tout en compensant cette perte pour l'opérateur historique par une hausse de l'abonnement mensuel.

103. Il est important de noter qu'aujourd'hui, les opérateurs alternatifs contestent justement la tarification par Onati de l'accès à son réseau.

2. LES RESULTATS OBTENUS

a) Les résultats de l'approche retenue en matière de téléphonie mobile

104. L'approche économique retenue donne trois types de résultats :
- une rentabilité des investissements quelles que soient les hypothèses retenues ;
- une absence de rentabilité quelles que soient les hypothèses retenues ;
- une rentabilité dépendante des hypothèses retenues.

i. Des zones profitables quelles que soient les hypothèses retenues : Tahiti, Moorea et Bora Bora

105. Quelle que soit la méthodologie adoptée, certaines îles sont indubitablement en zone « concurrentielle » : Tahiti, Moorea et Bora Bora. Le déploiement profitable par les trois opérateurs d'une boucle locale radio y est possible.

106. Par conséquent, le déploiement des trois opérateurs peut y être préconisé et la concurrence par les infrastructures, source de différenciation de l'offre des opérateurs (en termes de débit et de couverture notamment) et d'innovation technique (par exemple le recours aux appels téléphoniques Volte sur le réseau 4G) doit pouvoir s'y exercer pleinement.

107. A noter néanmoins que dans leurs premières années d'exploitation, les opérateurs n'ont - compte tenu du poids des investissements dans une industrie de réseau - aucune rentabilité, même sur ces îles. Aujourd'hui encore, compte tenu de l'écart entre leurs parts de marché respectives, il n'est pas acquis que tous les opérateurs y soient rentables, même si Viti a pu bénéficier du fait qu'il avait déjà déployé à Tahiti un réseau 4G pour ses activités de fournisseur d'accès à internet, avant de se lancer dans la téléphonie mobile et qu'il se repose sur ce réseau pour exercer cette nouvelle activité (par le recours aux appels sur 4G, dits Volte). Pour cette raison, leur déploiement peut être progressif, ce qui est prévu par les cahiers des charges.

ii. Des îles non profitables quelles que soient les hypothèses retenues : toutes les îles des archipels éloignés et quelques îles de l'archipel de la Société

108. Deux cas doivent être distingués :

- Les îles ne disposant que de liaisons satellitaires et de réseaux 2G ne sont pas concernées par le déploiement du haut débit et font indubitablement partie de la zone peu dense. C'est le cas même des plus peuplées de ces îles, telles que Tubuai ou Mangareva. Les déficits tirés du modèle s'échelonnent entre 40 % et 80 %. En outre, tant qu'Onati disposera du monopole des liaisons avec l'extérieur (ici les liaisons satellitaires), il est cohérent qu'il soit également le seul à y déployer une boucle locale. On notera cependant que certains opérateurs satellitaires (Kacific par exemple) proposent des accès à haut débit ne nécessitant plus le recours à des câbles sous-marins. Certains opérateurs alternatifs ont fait part de leur intérêt pour recourir à leurs services, mais en sont empêchés par les textes. Le Pays pourrait utilement conduire une réflexion sur ces modalités d'accès. Le nombre d'îles dans ce cas de figure s'est nettement réduit et va continuer à se réduire avec le déploiement du câble sous-marin Natitua en 2019 (Tuamotu et Marquises) puis 2023 (Australes).
- Les îles disposant de la 4G mais peu peuplées. Il s'agit notamment des îles desservies par le nouveau câble sous-marin Natitua. Le déploiement de la boucle locale 4G n'y est pas non plus rentable, et ce quelles que soient les hypothèses retenues en matière de revenu par utilisateur, de parts de marché respectives ou de nombre d'opérateurs. Du moins tant que l'on conserve le principe d'une uniformité de tarifs des forfaits entre les différents archipels, puisque la rentabilité économique sur ces îles imposerait une augmentation très significative des prix de vente des prestations. C'est le cas même des plus peuplées de ces îles telles que Nuku Hiva, Hiva Oa, Rangiroa ou Hao. Les déficits tirés du modèle y sont entre 60 % et 80 %. C'est la raison pour laquelle le Pays a versé une subvention de 250 MF à Onati en 2022, pour accompagner ce déploiement.

iii. Des zones dont la profitabilité dépend des hypothèses : Raiatea, Tahaa et Huahine

109. La rentabilité d'un déploiement dépend étroitement des hypothèses pour certaines des Iles-sous-le-Vent telles que Huahine, Tahaa et Raiatea.

Raiatea

110. Avec les coûts et les revenus issus du modèle décrit plus haut, un déploiement à Raiatea permet aux trois opérateurs d'être à l'équilibre, en tous cas en retenant l'hypothèse de parts de marché équivalentes pour les trois (1/3 chacun).

111. En revanche, cet équilibre est relativement sensible aux valeurs retenues. Une hausse des coûts ou une baisse des revenus de 10 % suffit à engendrer un déficit.

112. De même, l'hypothèse de parts de marché équivalentes entre les trois opérateurs est nécessaire. Or, cela est loin d'être le cas pour Viti, qui serait amené à financer à perte pendant plusieurs années le déploiement de sa propre boucle locale. Dès lors que l'on retient les parts de marché réelles, Viti n'est plus rentable.

113. On peut dès lors se demander si la situation actuelle, avec le déploiement effectif de seulement deux opérateurs, n'est pas la plus rationnelle.

Tahaa et Huahine

114. Selon le modèle, chacune de ces deux îles présente un déficit d'environ 10 %. Celui-ci est relativement modéré et le résultat pourrait donc s'inverser si le revenu par utilisateur était amené à croître ou était

plus élevé sur ces îles que la moyenne polynésienne. Il faudrait d'après l'étude du Pays augmenter les revenus ou baisser les coûts de 20 % à Tahaa et de 30 à 40 % à Huahine pour les rendre rentables.

115. En outre, le déploiement devient rentable pour les opérateurs dont les parts de marché sont plus significatives qu'un tiers, ce qui est le cas aujourd'hui de deux des trois opérateurs (PMT et Onati), car ils sont en mesure d'amortir les coûts fixes du déploiement d'un réseau par un plus grand nombre d'utilisateurs que ceux répertoriés dans le modèle. Le déploiement d'un réseau 4G sur ces îles serait donc rentable si deux opérateurs seulement était présent, le troisième recourant aux prestations d'itinérance proposées par les deux autres.

b) Les résultats de l'approche retenue en matière d'internet fixe

116. Il résulte de l'application de l'approche financière qu'en réalité, le déploiement d'un réseau fixe compatible avec le haut débit dans toutes les îles où cela est techniquement possible n'est pas rentable, même avec un seul opérateur, en tous cas avec le coût des forfaits actuellement pratiqués, qui sont homogènes sur l'ensemble du territoire polynésien. Ce résultat vaut également pour les îles qui en matière de téléphonie mobile relèvent de la zone dense.

117. La conséquence de ce résultat est que le réseau fixe, notamment de fibre optique (le réseau de cuivre étant pour sa part largement amorti même s'il nécessite des coûts d'entretien), ne doit pas être répliqué dès lors qu'il permet d'atteindre des capacités suffisantes aux usages[18]. En outre, son financement ne peut pas être assuré par les seuls tarifs acquittés par les consommateurs, sauf à accroitre les tarifs et par suite dissuader les usages et pénaliser l'activité économique

118. Comme pour les boucles locales dans les îles de la zone peu dense, il est donc nécessaire de recourir à des financements publics, seuls à même de maintenir une tarification accessible. Les opérateurs alternatifs se verraient alors facturer des frais de raccordement et d'utilisation du réseau équivalent aux coûts non couverts par les aides publiques.

3. LA QUESTION DE LA PRISE EN COMPTE DES PARTS DE MARCHE ET DU NOMBRE D'OPERATEURS

119. Le cabinet de conseil sollicité par la DGEN a retenu deux hypothèses relativement fortes. D'une part, il a uniquement examiné la rentabilité d'un déploiement à trois opérateurs, et considéré que dans le cas où un tel déploiement n'était pas rentable, la zone devenait non dense et qu'un seul opérateur avait vocation à s'y développer. D'autre part, il a considéré pour estimer la rentabilité que les trois opérateurs se partageaient le marché à parts égales, alors que Viti a aujourd'hui moins de 1 % de parts de marché.

120. Si pour la plupart des îles, ces hypothèses sont sans incidence sur le résultat (les îles rentables le demeurent et les archipels éloignés demeurent non rentables), elles entraînent des conséquences sur l'intégration ou non de trois îles dans la zone peu dense : Raiatea, Tahaa et Huahine.

121. Ces îles ont d'ailleurs représenté un point de friction lorsque le modèle a été présenté aux opérateurs et aucun consensus n'a pu émerger entre eux sur la géographie des zones denses et peu denses. En particulier, Viti souhaite limiter les zones denses en prenant pour point de départ les parts de marché actuelles des trois opérateurs, tandis que PMT souhaite que Viti se déploie *a minima* sur les îles où lui-même s'est déployé. Pour sa part, Onati souhaite qu'un déploiement à deux opérateurs sur trois soit envisagé sur certaines îles.

122. Le choix fait par le Pays – quel qu'il soit – est donc susceptible d'être contesté, et il est important d'en éclairer les enjeux concurrentiels.

[18] Il s'agit, en termes économiques, d'un monopole naturel.

123. Le cabinet de conseil dit avoir recouru à un marché fictif avec trois opérateurs égaux au motif qu'il convient d'éviter de déterminer des zones denses et non denses différentes selon les opérateurs et qui évolueraient au fur et à mesure de l'évolution du marché.

124. Il ne semble pourtant pas qu'il s'agisse là d'un cas de figure à éviter à tout prix. Il est relativement logique que dans un premier temps, un opérateur ait des obligations de déploiement limitées à certaines îles et que ce ne soit qu'après avoir acquis des parts de marché suffisantes qu'il soit contraint d'avoir une couverture plus large. Le modèle actuel, où les obligations de déploiement sont prévues par les cahiers des charges à échéance régulière, indépendamment des parts de marché effectives, a d'ailleurs montré ses lacunes, puisque les opérateurs sont dans l'incapacité d'y répondre. De plus, faire le choix d'un zonage en fonction des parts de marché ne serait pas à l'origine d'inefficacités, puisqu'il est toujours dans l'intérêt d'un opérateur d'accroitre ses parts de marché, même si cela implique d'autres contraintes.

125. En attendant que les parts de marché s'égalisent, on pourrait donc durablement être dans une situation intermédiaire et en présence d'îles, comme c'est le cas aujourd'hui de Raiatea par exemple, où deux opérateurs seulement seraient présents. Une telle hypothèse est en tout état de cause extrêmement proche de la situation actuelle, où deux opérateurs représentent la quasi-totalité du marché.

126. Une autre question à résoudre concerne les opérateurs naissants. Par nature, avec un modèle tenant compte des parts de marché, ils ne seront pas rentables à leur lancement même dans les îles les plus peuplées. A ce jour encore, avec des parts de marché d'environ 1%, Viti ne serait probablement pas rentable s'il développait par exemple son propre réseau à Bora Bora, pourtant en zone dense. Il existe donc un choix à effectuer par le Pays. Jusqu'à maintenant, il a toujours imposé un déploiement au minimum à Tahiti et Moorea dès le lancement de leur exploitation, sans recours à l'itinérance. D'autres modalités seraient pourtant possibles, avec l'autorisation d'opérateurs virtuels (les MVNO). Ces opérateurs ne disposent pas de leur propre réseau et recourent uniquement à l'itinérance sur le réseau de leurs concurrents opérateurs « physiques ». D'ailleurs, initialement, Viti avait sollicité le 1er juin 2017 une demande d'autorisation en qualité de MVNO en dehors de Tahiti et Moorea, où il pouvait se reposer sur son réseau 4G[19], avant que le gouvernement ne décide de lui imposer le déploiement de son propre réseau physique sur la plus large partie du territoire. Ce dernier choix pourrait être réinterrogé pour en revenir au modèle initial en permettant à Viti de recourir à l'itinérance auprès des deux autres opérateurs là où il n'est pas déployé.

127. La prise en compte des parts de marché réelles permettrait ainsi de lisser le calendrier de déploiement en fonction des évolutions des positions des opérateurs. A priori, cela n'aurait pas de conséquences désincitatives sur les investissements, car par nature les opérateurs ont intérêt à croître, ce qui aura pour effet d'accroître leur tarif d'itinérance, renforçant ainsi leur intérêt à déployer leur réseau. On pourrait même imaginer un tarif d'itinérance qui ne soit pas strictement proportionnel mais progressif selon les parts de marché, avec par exemple une prise en compte du seul coût marginal pour un opérateur naissant (un tarif de type purement incrémental, ou CILT), afin de de favoriser leur entrée et leur développement, puis un passage progressif vers un coût moyen (CMILT) au fur et à mesure qu'ils se rapprochent des parts de marché moyennes des opérateurs (33 % aujourd'hui), afin de les inciter à déployer leur réseau si plusieurs opérateurs peuvent être rentables sur la zone.

4. LA QUESTION DE LA DETERMINATION DES TARIFS D'ITINERANCE

128. Dans les zones denses, la liberté est la règle. Les opérateurs en particulier peuvent se livrer à une concurrence par les infrastructures, afin d'offrir une meilleure couverture du territoire (en densité ou en débit) ou des évolutions technologiques. Il peut exister des prestations d'itinérance résiduelles, quand un opérateur souhaite par exemple renforcer ses capacités dans un secteur particulier, ou couvrir un

[19] V. Avis APC n°2017-A-02 du 22 septembre 2017.

secteur délaissé, mais elles doivent de manière privilégiée résulter de la seule liberté commerciale, sans contrôle de la puissance publique.

129. Dans les zones peu denses en revanche, la concurrence ne se fera que par les services offerts, dès lors que l'on considère que le réseau ne doit pas être dupliqué. L'enjeu ici est de fixer un mécanisme permettant de partager équitablement les coûts de l'infrastructure entre opérateurs, avec le cas échéant un soutien de la puissance publique pour les zones où même un opérateur seul ne peut être profitable. Il s'agit de trouver un équilibre entre la couverture des coûts exposés par l'opérateur ayant déployé son réseau de couverture et la possibilité pour les opérateurs alternatifs de se développer sans subir des charges d'itinérance excessives.

130. Pour déterminer un tarif équitable dans cette zone de carence de l'initiative privée, un encadrement des tarifs d'itinérance pratiqués par l'opérateur ayant déployé le réseau, soit Onati pour le réseau existant, sera nécessaire. Ce dernier sera en effet en position de monopole. Et les bénéficiaires de l'itinérance n'ont aucune maitrise des coûts qui leur sont imputés, qui dépendent à la fois des choix d'investissement du prestataire, qu'ils ne maitrisent pas, et des usages de leurs clients, qui ne sont pas connus à l'avance.

131. L'objectif serait pour le régulateur de déterminer des tarifs permettant à l'opérateur ayant déployé le réseau de couvrir ses coûts (déduction faite des éventuelles aide publiques), sans pour autant pénaliser l'émergence des opérateurs alternatifs, qui seraient les clients de la prestation. Il est en effet vital pour ces derniers de proposer des offres sur l'ensemble du territoire polynésien, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, notamment en matière de données mobiles.

132. Or, à ce jour, les tarifs d'itinérance ne relèvent pas du régime d'interconnexion et ne sont pas régulés, ni dans leurs modalités techniques, ni dans leurs modalités tarifaires. Onati fixe ses tarifs d'itinérance sur la base d'un coût du réseau estimé selon la méthode CMILT + *bottom up scorched node,* qui détermine le coût complet de la prestation concernée, auquel s'ajoute une marge commerciale. A partir du coût total obtenu par ce modèle, une allocation est effectuée pour chaque île et chaque service (voix, SMS, données mobiles). Le tarif consiste habituellement en un coût fixe (coût de couverture du réseau) et un coût variable (fonction de la consommation).

133. En théorie, si l'itinérance est dans un premier temps librement négocié entre les opérateurs, en cas de désaccord entre eux, les textes prévoient une médiation et en dernière extrémité une détermination du tarif par le Conseil des ministres[20] Pourtant, dans les faits, ce pouvoir n'est pas exercé par le régulateur, notamment faute de moyens dans les services de la DGEN, ce qui explique que les opérateurs sont conduits à se tourner vers l'Autorité pour résoudre ces litiges. L'Autorité a d'ailleurs à plusieurs reprises et en dernier lieu dans son avis n° 2022-A-03 du 17 octobre 2022 relayé le souhait de la DGEN de se voir dotée d'un dispositif de transfert et de traitement des informations sur le marché afin d'exercer au mieux sa mission de suivi et de surveillance du marché et de ses opérateurs.

134. Or, jusqu'à récemment, le coût fixe était réparti en trois parts égales indépendamment des parts de marché des opérateurs. Pour cette raison, Viti avait interrompu son service d'itinérance dans les archipels éloignés en novembre 2022. Toutefois, par une décision n°2023-PAC-01 du 31 mars 2023, l'Autorité a prononcé des mesures conservatoires enjoignant à Onati de prendre en compte la taille des opérateurs dans la détermination de ce tarif. Cette décision a été confirmée par la Cour d'appel de Paris le 6 juillet 2023 et doit conduire à une réduction extrêmement significative du tarif fixe imputé à Viti (qui dispose de moins de 1 % de parts de marché).

---

[20] 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****.* »

135. Ainsi, la question des modalités de fixation des tarifs d'itinérance est un sujet de controverse entre les opérateurs et il existe un décalage entre le texte, qui prévoit la possibilité pour le Pays de se substituer aux opérateurs pour la détermination des conditions et des tarifs d'itinérance et la réalité, qui est celle d'un régulateur n'exerçant pas la plénitude de ses prérogatives et d'une forte asymétrie entre opérateurs, l'opérateur historique jouant à son avantage de son monopole sur les réseaux, qu'il soit légal (câbles et réseaux fixes) ou de fait (boucle 4G locale). L'Autorité s'est déjà prononcée à diverses reprises, notamment pour émette des réserves sur le caractère maximaliste du modèle de coût utilisé.[21]

136. Il existe donc en la matière une carence de la régulation, qui est en partie liée aux liens existants entre l'opérateur historique et le régulateur (le conseil des ministres) et en partie au manque de moyens de la DGEN (le service instructeur).

137. Aujourd'hui en effet, la régulation de droit commun est attribuée au Conseil des ministres, après une instruction technique par la DGEN. Le Conseil des ministres assure donc à la fois un rôle en matière de réglementation (projets de loi de Pays et arrêtés) et un rôle de régulateur sectoriel, tout en étant partie prenante au sein de l'OPT, dont Onati est une filiale (les membres du gouvernement sont majoritaires au sein de son conseil d'administration). La DGEN pour sa part souffre d'un manque de moyens et la plupart de ses décisions, notamment en matière tarifaire, font l'objet de recours contentieux.[22]

138. L'Autorité pour sa part est cantonnée à des avis purement consultatifs, ou à la procédure contentieuse (ententes et abus de position dominante). Celle-ci peut certes conduire à sanctionner les entreprises à l'origine de pratiques anti-concurrentielles, mais il s'agit d'une procédure *ex post,* qui peut donc intervenir trop tard pour rétablir la concurrence selon les mérites dans un marché en cours de structuration, et ne peut se substituer dans le domaine des économies de réseau en voie d'ouverture, à une régulation indépendante *ex ante*, qui permettrait de lever ces différents écueils.

139. Une première solution serait de doter la DGEN de moyens conséquents, lui permettant d'exercer la plénitude de ses fonctions, et de ne pas être dépendante des informations communiquées par l'opérateur dominant et des cabinets de conseils auxquels elle a souvent recours. Mais cette solution ne résoudrait pas la question du conflit d'intérêt du régulateur, le Conseil des ministres, par rapport à l'OPT/Onati.

140. Une deuxième solution, qui permettrait également de résoudre ce deuxième enjeu, serait de mettre en place un véritable régulateur indépendant sous la forme d'une autorité administrative indépendante, qui, pour des raisons d'optimisation des coûts et des compétences, pourrait être l'Autorité (comme c'est le cas dans de nombreux pays : Australie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Espagne, où les missions de régulateur des industries de réseau et d'autorité de concurrence sont exercées par le même organisme).

5. LA QUESTION DES MODALITES DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES NON RENTABLES

141. Avec le développement de la concurrence en matière de téléphonie mobile, particulièrement vivace dans la zone concurrentielle, le modèle traditionnel de péréquation interne par l'opérateur historique entre zones et/ou activités rentables et non rentables n'est plus possible. Compte tenu des gains de parts de marché de ses concurrents et de la baisse des revenus moyens par utilisateur, les profits tirés de son activité à Tahiti ne lui permettent plus de déployer ses réseaux dans les archipels éloignés sans aide publique. Ce mouvement de libéralisation a en revanche été extrêmement efficace et a permis une diminution sans précédent des tarifs des forfaits et une explosion des usages, notamment en matière de données mobiles (mais également par exemple de SMS).

---

[21] Voir notamment l'avis n° 2020-A-02 du 17 juin 2020

[22] Voir à cet égard l'avis n° 2023-A-01 du 17 mai 2023 sur la fixation des tarifs de référence d'interconnexion des terminaisons d'appels mobiles sms des opérateurs de téléphonie mobile Onati, PMT et Viti pour 2022 et 2023

142. La détermination des zones denses et peu denses doit donc impérativement s'accompagner d'une réflexion du Pays sur les modalités de financement des réseaux 4G et fixes dans les archipels éloignés. C'est surtout le cas dans les îles dans lesquelles aucune rentabilité n'est atteignable, même avec un seul opérateur. Or, si les simulations ne semblent pas avoir été effectuées, il est probable que la totalité ou presque des îles des archipels éloignés soient dans ce cas. En effet, si Onati qui a déployé son réseau veut recouvrer ses coûts de déploiement, même indépendamment de tout comportement anti-concurrentiel (qui demeurent très plausibles dès lors qu'Onati est en position de monopole sur une prestation non régulée), cette situation le conduit à imputer à ses concurrents un coût trop élevé qui les mène à renoncer purement et simplement à offrir certains de leurs services dans les îles.

143. Face à cette situation, différentes solutions sont théoriquement envisageables.

144. Une première solution, de pur marché, consisterait à pratiquer des tarifs différenciés selon les îles en fonction des coûts exposés et de mettre fin à l'uniformité des prix de forfaits. Toutefois, l'effet principal d'un tel dispositif serait de conduire à des augmentations très significatives des tarifs dans les archipels éloignés, au détriment de l'égalité numérique et du développement des usages. Il ressort des orientations du gouvernement, notamment dans le cadre de la saisine 23-006A que ce n'est pas une hypothèse envisagée, puisque cette demande d'avis porte précisément sur les moyens d'éviter une tarification différenciée de l'internet fixe en Polynésie selon les archipels. Cette hypothèse n'a donc pas été examinée plus avant. En tout état de cause une grande partie des consommateurs pourraient contourner cette différenciation tarifaire en souscrivant leurs abonnements à Tahiti.

145. Eviter une telle différenciation tarifaire implique alors de reconnaître le caractère de service public du déploiement de l'offre de liaison à haut débit dans les archipels. Dans ce cas, l'intervention du Pays devient nécessaire, y compris le cas échéant sous une forme financière.

146. Différentes voies permettent d'y parvenir :

- La plus simple est de financer directement les projets de déploiement de réseaux à hauteur des pertes subies par l'opérateur en charge du déploiement, à l'image de la subvention versée en 2022 à Onati pour le déploiement d'une boucle 4G dans les archipels des Marquises et des Tuamotu. En France, il est d'ailleurs tout à fait habituel pour les collectivités territoriales, par exemple, de financer en tout ou partie la couverture des zones blanches. Cela peut notamment prendre la forme d'une délégation de service public, d'une gestion en régie ou de subventions à des opérateurs. L'inconvénient d'une telle solution est bien évidemment de peser directement sur les finances du Pays et de s'assurer que les sommes versées soient réduites au minimum.

- Une autre piste pourrait être de mettre en œuvre un mécanisme de péréquation administrée entre la zone dense et la zone peu dense, avec une taxe imputée aux utilisateurs de la zone dense et de Tahiti en particulier. C'est ce qui a été fait dans le domaine de la distribution d'électricité. Alors que historiquement, EDT réalisait – à l'image d'Onati ou d'Air Tahiti – de la péréquation interne, afin d'assurer l'uniformité des tarifs du kWh dans les différentes îles, un mécanisme encadré a été mis en œuvre. Il a d'ailleurs fait l'objet de l'avis de l'Autorité n° 2020-AO-03[23]. Ce mécanisme faisait ainsi l'objet des développements suivants :

> *Le nouveau mécanisme est donc destiné à assurer directement, grâce à un fonds de solidarité financé par une taxe, le versement par le pays d'une compensation forfaitaire des surcoûts à chaque concessionnaire, sans mutualisation entre les différentes concessions. Il a pour objectif affirmé de mettre tous les candidats à la gestion d'un réseau de distribution sur un pied d'égalité (level playing field), condition sine qua non d'une concurrence effective. / Aussi, l'Autorité n'a pas d'objection de principe*

[23] Avis n°2020-AO-03 du 24 septembre 2020 sur un projet de loi du pays instituant un dispositif de solidarité dans le domaine de l'électricité

concernant ce nouveau dispositif. Il lui revient toutefois d'examiner plus en détail ses effets éventuels sur les conditions de fonctionnement de la concurrence (…)

A noter néanmoins que cette taxe pourrait avoir un effet socialement régressif, en pesant de façon égale sur tous les ménages, y compris les plus modestes (à la différence par exemple d'un dispositif fondé sur un impôt progressif, accompagné d'un dispositif de subventions) et aboutir *in fine* à faire augmenter les coûts des abonnements en renforçant par voie de conséquence le coût de la vie.

147. Pour préserver davantage de concurrence et limiter les subventions encourues, le Pays pourrait également envisager, en amont, des appels d'offre sur le déploiement des réseaux (concurrence pour le marché), en appelant les candidats à faire part de leurs propositions sur les modalités de déploiement les plus adaptées et le coût associé. Cependant, ces appels d'offres devraient tenir compte des différentes technologies existantes et ne pas se limiter à l'utilisation des câbles ultra-marins. Par exemple, la 4 G peut être déployée par voie satellitaire ce qui engendrerait de nettes diminutions de coûts dans le déploiement. De plus, il faudrait accompagner ces appels d'offres d'une régulation efficace pour ne pas figer les différents marchés pour une période excessive. On pourrait imaginer, à cette occasion, l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le marché.

148. La mise en place de tel ou tel de ces dispositifs pourrait utilement faire l'objet d'un avis de l'Autorité.

149. En tout état de cause, quelle que soit la solution retenue, il est essentiel dans cette zone de carence de l'initiative privée d'assurer davantage de transparence, tant pour les financeurs que pour les opérateurs en télécommunications. Pour ce faire, la solution habituellement préconisée dans les industries de réseau consiste à séparer les entités en charge du déploiement et de la gestion du réseau des opérateurs de détail. C'est ce qui a été fait partiellement en matière d'énergie, avec le renforcement du rôle de la TEP. C'est également le modèle en vigueur en métropole en matière d'électricité (avec ERDF devenu Enedis) ou de transport ferroviaire (RFF et SNCF).

150. A cet égard, l'Autorité a déjà eu l'occasion de dire à plusieurs reprises que la création d'Onati et la reprise par une entité unique de l'ensemble des activités en matière de télécommunications est contre-productive. Elle empêche en effet que la concurrence sur les offres de détail se fasse en toute transparence et à armes égales. Cette séparation ne devrait pas seulement être comptable et financière, mais fonctionnelle voire préférentiellement juridique, avec deux entités séparées.

151. En effet, comme l'indiquait déjà l'Autorité n° 2017-A-02 : « [l]*a 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 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 ».

6. BILAN : UN MODELE PLUS SOUPLE EST ENVISAGEABLE

152. Les simulations de rentabilité effectuées par la DGEN pourraient être affinées, afin de mieux tenir compte de l'état du marché, et distinguer en réalité non pas deux zones distinctes, mais au moins trois en effectuant des simulations de rentabilité à un, deux et trois opérateurs, en fonction de leurs parts de marché actuelles.

153. La délimitation serait alors la suivante :

- i) Zone peu dense nécessitant un soutien public (îles les moins peuplées pour la téléphonie ; l'ensemble du territoire pour les réseaux d'internet fixe) : si aucun opérateur n'est rentable, il est nécessaire, soit de différencier les tarifs entre les zones, soit d'effectuer une péréquation depuis la zone dense, soit de mettre en place des aides publiques au déploiement ; l'opérateur aidé qui déploie son réseau étant placé en situation de monopole, un contrôle voire une fixation des tarifs et des conditions d'itinérance est alors nécessaire ;
- ii) Zone peu dense nécessitant la mise en commun d'infrastructures :
    - Configuration à un opérateur : si un seul opérateur est rentable, l'itinérance est unilatérale, ce qui nécessite également, compte tenu de la situation de monopole naturel, un contrôle ou une fixation des tarifs et des conditions d'itinérance ;
    - Configuration à deux opérateurs (par exemple Raiatea) : si deux opérateurs sont rentables, seul le troisième recourt aux prestations d'itinérance. A priori, il sera en capacité de mettre en concurrence deux prestataires et d'obtenir un prix de marché. Le principe d'une négociation commerciale pourrait donc être maintenu. Toutefois, les deux opérateurs physiquement déployés pourraient avoir une incitation à limiter les possibilités de concurrence du nouvel entrant voire à l'évincer. L'Autorité pourrait veiller *ex post* à ce qu'ils n'adoptent pas de comportements de collusion. Cependant, le recours à une médiation, voire à une capacité *ex ante* pour le régulateur d'être saisi des litiges de tarification et de les trancher, comme c'est aujourd'hui prévu par le CPT mais non exercé, est également envisageable.

  L'enjeu sera toutefois dans ces secteurs de préserver les incitations pour les opérateurs à se déployer et à investir, chacun pouvant individuellement avoir intérêt à ce que son concurrent déploie son réseau avant lui, pour profiter du service par l'itinérance sans s'exposer à un coût d'entrée trop élevé. Des obligations de déploiement pourront donc être maintenues dans ces zones.
- iii) Zone concurrentielle, avec trois opérateurs (par exemple Tahiti) : si trois opérateurs sont rentables, même en prenant en compte leurs parts de marché actuelles ou prévisibles, leur cahier des charges peut prévoir un déploiement obligatoire après un temps raisonnable. Les prestations d'itinérance ne seraient alors que résiduelles (pour accroitre localement ses capacités ou couvrir des dents creuses) et librement négociées sans intervention du régulateur, autrement qu'à titre de médiateur.

154. L'avantage d'un tel choix serait d'objectiver la situation concurrentielle, et de prendre acte de l'impossibilité de rentabiliser le déploiement du haut débit dans la majorité des îles polynésiennes sans une intervention publique active (sauf à pratiquer des tarifs différents en fonctions des coûts et de porter atteinte à l'égalité numérique). Il s'agirait de mettre en lumière ce qui représentait en réalité des coûts cachés dans l'ancien modèle de péréquation, interne à l'opérateur public.

155. Ces modalités de détermination des zones pourraient ensuite être réexaminées à intervalles réguliers, par exemple de deux ans, pour réétudier les possibilités de déploiement des opérateurs et tenir compte des évolutions des usages et des technologies. La difficulté toutefois est que pour ce faire, la DGEN a aujourd'hui recours à des cabinets de conseil, ce qui entraîne des coûts et une certaine lourdeur, pour une expertise pas toujours adaptée aux spécificités de la géographie polynésienne. Là encore, une internalisation des compétences d'examen des zones au sein d'une autorité de régulation permettrait de lever cet écueil.

RECOMMANDATIONS

Etant entendu que le gouvernement a fait part de son souhait de maintenir des prix équivalents entre les différentes parties du territoire, l'approche retenue pour la détermination des zones denses et peu denses pourrait être la suivante :

1- Effectuer des simulations de rentabilité en distinguant – en fonction des parts de marché des opérateurs – trois zones :

- Des zones peu denses nécessitant un soutien public : il s'agit des zones où aucun opérateur n'est rentable sans augmentation conséquente des tarifs (les îles les moins peuplées pour la téléphonie ; l'ensemble du territoire pour les réseaux d'internet fixe). Un opérateur unique serait alors désigné pour déployer et exploiter le réseau local, sous la forme d'une délégation de service public. Les tarifs d'itinérance pourraient être fixés par le Pays.
- Des zones peu denses, rentables pour un ou deux opérateurs, mais pas les trois, et nécessitant la mise en commun d'infrastructures :
    - Avec un seul opérateur, l'itinérance demeurerait unilatérale, nécessitant un contrôle strict voire une fixation des tarifs par le Pays ;
    - Avec deux opérateurs (par exemple Raiatea), le principe d'une négociation commerciale de l'itinérance pourrait être maintenu, mais avec une vigilance accrue de l'Autorité à l'égard des comportements des opérateurs fournissant l'itinérance et une capacité d'arbitrage *ex ante* sur les tarifs et conditions d'itinérance par le Pays ;
- Des zones concurrentielles, avec trois opérateurs (par exemple Tahiti) : les prestations d'itinérance résiduelles éventuelles seraient librement négociées, avec une simple information du régulateur et sous le contrôle *ex post* de l'Autorité au regard des règles de concurrence.

2- Cette délimitation pourrait s'accompagner de certaines mesures de régulation et notamment :

- Un contrôle des tarifs d'itinérance gradué selon les zones :
    - des tarifs fixés par arrêté pour les zones (i) et les zones (ii) avec un seul opérateur,
    - des tarifs contrôlés avec une possibilité d'arbitrage par le gouvernement dans les zones (ii) avec deux opérateurs,

- des tarifs libres mais avec une obligation d'information ou une capacité de médiation du régulateur dans les zones à trois opérateurs.

- Des clauses de revoyure, avec une révision de la cartographie, seraient possibles à échéance régulière (2 ans), notamment dans l'objectif de calibrer les obligations de déploiement des opérateurs, en fonction de l'évolution de leurs parts de marché ou des évolutions technologiques (ex 5G…).

- Enfin, pour stimuler la concurrence par les services, le gouvernement pourrait envisager la mise en œuvre d'opérateurs virtuels (MVNO) plutôt que de contraindre tous les opérateurs à un déploiement physique, y compris le cas échéant à Tahiti et Moorea, lorsque les capacités sont suffisantes (avantage environnemental et économique).

3- **Le gouvernement devra également s'atteler à déterminer des modalités de financement des zones peu denses permettant de pérenniser un accès à prix raisonnable sur l'ensemble du territoire.**

L'objectif est d'assurer la transparence des coûts de couverture, afin de mettre fin à l'opacité du dispositif de péréquation interne et de permettre de mettre les opérateurs de détail sur un pied d'égalité.

Différentes modalités sont envisageables :

- Recourir à un financement purement public du réseau, qui serait ensuite loué aux opérateurs

- Privilégier des aides publiques compensatoires du déficit structurel, afin de garantir des tarifs équitables et raisonnables à tous les opérateurs de détail

- Mettre en œuvre un mécanisme administré de péréquation entre la zone dense et les zones peu denses (par exemple sous la forme d'une taxe sur les forfaits des habitants de Tahiti, comme cela se fait en matière de distribution d'électricité)

- Recourir à un mécanisme d'appels d'offres de couverture dans les secteurs non encore couverts par un réseau à haut débit (concurrence pour le marché)

Il pourrait également conduire une réflexion sur les possibilités offertes par les liaisons à haut débit par satellites, et leur ouverture aux opérateurs alternatifs, y compris dans les îles où un réseau 4G est disponible.

4- **Au-delà de la stricte question de la délimitation des zones, l'efficacité de la réforme implique nécessairement une modification réglementaire** portant sur les points suivants :

- La séparation des activités de réseau et de détail d'Onati, qui ne soit pas seulement comptable et financière, mais au moins fonctionnelle, voire qui aboutisse à la création de deux entités totalement distinctes et autonomes (à l'image de RFF et la SCNF en matière de transport ferroviaire par exemple).

- La mise en œuvre d'une régulation indépendante des télécommunications et un renforcement des moyens du régulateur, le cas échéant au sein d'une autorité administrative indépendante unique compétente en matière de concurrence et de régulation des industries de réseaux.

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

Le président de séance

Henri Piffaut