AVIS N°2025-AO-07 DU 18 NOVEMBRE 2025

RELATIF À UNE DEMANDE D'AVIS SUR UN PROJET DE LOI DU PAYS RELATIVE AU RÉGIME JURIDIQUE DE L'ITINÉRANCE MOBILE

L'autorité polynésienne de la concurrence,

Vu le courrier du 08 octobre 2025, enregistré le 09 octobre 2025, sous le numéro 25/0017 A, par lequel le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence pour avis, sur un projet de loi du pays portant modification du régime juridique de l'itinérance mobile ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur général adjoint, le rapporteur général, le directeur de la direction générale de l'économie numérique, M. Hervé Ra'imana Lallemant-Moe, le juriste de la direction générale de l'économie numérique, M. Ellian Mary, le conseiller spécial de la présidence de la Polynésie française, M. Jason Leau, le directeur général de la société Onati, M. Nicolas Weinmann, le directeur général délégué de la société Onati, M. Tehina Thuret, la conseillère de la société Onati, Mme Véronique Ampournales, le conseiller de la société Ora, M. Bernard Foray, l'avocat de la société Ora, Me Mourad Mikou, le directeur général de la société Pacific Mobil Telecom, M. Patrick Moux, le secrétaire général de la société Pacific Mobil Telecom, M. Tamatoa Pomare Pommier, entendus sur le fondement des dispositions de l'article LP. 630-5 du code de la concurrence lors de la séance du 18 novembre 2025 ;

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

INTRODUCTION

1. Par courrier en date du 08 octobre 2025, enregistré le 09 octobre 2025 sous le numéro 25/0017 A, le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence (ci-après l'« **Autorité** ») pour avis sur un projet de loi du pays portant modification du régime juridique de l'itinérance mobile, conformément aux dispositions du I de l'article LP. 620-2 du code de la concurrence.

2. L'article LP. 620-2 du code de la concurrence prévoit que « *I. L'Autorité est obligatoirement consultée par le Président de la Polynésie française sur tout projet de loi du pays ou tout projet de délibération, (…) qui institue un régime nouveau ayant pour effet : 1° de soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives et géographiques ; 2° d'établir des droits exclusifs dans certaines zones ou secteurs d'activité ; 3° d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou des conditions de vente* ».

3. Cet article prévoit en outre que l'Autorité doit se prononcer dans un délai d'un mois à compter de la saisine, ce délai pouvant être réduit à quinze jours en cas d'urgence. Au cas d'espèce, la date à laquelle l'Autorité doit rendre son avis est fixée au 10 novembre 2025.

4. Par courrier en date du 28 octobre 2025, la présidente de l'Autorité a informé le Président de la Polynésie française du report de cette échéance à la dernière semaine de novembre, en raison d'une surcharge d'activité.

5. Au cours de l'instruction de la présente demande d'avis, la Direction générale de l'économie numérique (ci-après « **DGEN** »), porteuse du projet de texte soumis à examen, ainsi que les sociétés Onati, Pacific Mobile Telecom (ci-après « **PMT** ») et Viti, ont été entendues par les rapporteurs en charge du dossier.

6. Le projet de loi du pays soumis à examen de l'Autorité entend modifier le régime juridique de l'itinérance pour adapter la régulation aux spécificités territoriales tout en assurant un accès équitable aux infrastructures de réseau.

7. Après une présentation du secteur des télécommunications en Polynésie française et du projet de texte (**I**), les effets des nouvelles dispositions sur la concurrence seront examinés et l'Autorité formulera, le cas échéant, des propositions d'amélioration (**II**).

I. CONSTATATIONS

A. LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

1. LE CADRE JURIDIQUE DU SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

CADRE GÉNÉRAL

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

9. Ce dispositif repose principalement sur les éléments suivants :

- l'ouverture à la concurrence de la téléphonie mobile (voix, SMS et données) et de la fourniture d'accès à internet ;
- l'existence d'un service public des télécommunications attribué à l'opérateur historique, l'OPT, à travers sa filiale, Onati, comprenant l'acheminement et le transport de tous signaux de télécommunication à destination ou en provenance de la Polynésie française (voix, SMS et données) (art. D. 213-7 CPT). Sur les marchés de gros, Onati dispose d'un monopole de droit sur l'accès haut débit et très haut débit, les services de capacité aux opérateurs et les réseaux fixes (cuivre et fibre optique). Sur les marchés de détail, Onati dispose d'un monopole de droit sur les services de téléphonie fixe (art. D. 212-9 CPT) ;
- un régime d'autorisation pour les opérateurs de télécommunications concurrents de l'opérateur historique, tant pour la téléphonie mobile que pour la fourniture d'accès à internet ;
- la coexistence d'un régime d'encadrement pour certains tarifs de gros (comme ceux de l'interconnexion entre opérateurs) et de liberté tarifaire pour d'autres tarifs (comme celui de l'itinérance) ;
- une régulation de droit commun attribuée au Conseil des ministres, après une instruction technique par la DGEN et dans plusieurs cas, après avis ou information d'un comité consultatif des télécommunications. 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. »

L'ITINÉRANCE

10. Selon l'article LP. 211, 18°, 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* ».

11. L'article D. 212-26 du CPT dispose que « *Lorsque la prestation d'itinérance s'effectue avec un opérateur étranger, les conditions générales et les principes* de *tarification auxquels la convention doit satisfaire sont déterminés librement.* »

12. Il ajoute : « *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 le délai de deux mois à compter de la date de la demande, cette convention est communiquée à l'administration.

    En cas de désaccord sur la conclusion de cette convention, l'administration compétente requiert des parties leurs positions en vue de dégager les termes d'un accord amiable ; à défaut de réunion de celui-ci, dans un délai raisonnable, le Conseil des ministres fixe par arrêté les termes de l'itinérance ».

2. LA DESCRIPTION DU SECTEUR

a) LES RÉSEAUX ET LES TECHNOLOGIES AU SERVICE DE LA TÉLÉPHONIE MOBILE

i. Les différents réseaux de collecte

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

14. L'OPT, à travers sa filiale Onati, dispose d'un monopole sur ces réseaux, dont l'accès fait l'objet de tarifs d'utilisation régulés (tarifs des liaisons louées dites aussi « services de capacité »), à l'exception de faisceaux hertziens entre Tahiti et Moorea, opérés par des opérateurs alternatifs.

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

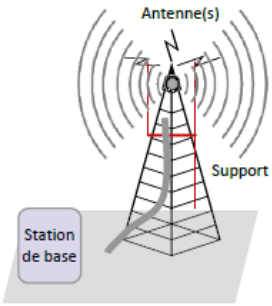
ii. Les technologies utilisées pour la boucle locale en matière de téléphonie mobile

16. D'après l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ci-après « **l'ARCEP** »)[1], « [p]*our fournir leurs services, les opérateurs de réseaux déploient des sites qui assurent la couverture du territoire. Sur ces sites sont installées des stations de base, qui comportent des* ***éléments actifs*** *permettant de générer les ondes radioélectriques, ces stations étant elles-mêmes reliées aux antennes. Les antennes sont fixées sur des* ***infrastructures passives*** *(ou supports), qui sont établies sur un terrain au sol ou une surface en hauteur* ».

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

- GSM (qui nécessite le déploiement d'un réseau 2G GPRS ou Edge) : elle ne permet pas un accès à internet ni le téléchargement de fichiers volumineux (de plus de 700 Mbits), mais permet essentiellement les appels vocaux, SMS, MMS et éventuellement un accès réduit aux courriels ;
- UMTS (3G ou 3G+) : elle permet, outres les appels vocaux, SMS et MMS, un accès à internet ;
- LTE (4G) : elle permet, outre les appels vocaux, SMS et MMS, un accès à internet à haut débit ;
- 5G : tout comme la 4G, elle permet un accès à internet à haut débit, supérieur à celui fourni par la génération précédente.

18. 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[3].



Site (radioélectrique)

19. L'existence d'un réseau local distinct par opérateur n'est pas toujours justifiée économiquement. Il existe différentes modalités de mutualisation des réseaux physiques, par lesquelles 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].

20. 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. Cela vise les espaces physiques tels que les bâtiments,

---

1 ARCEP, Lignes directrices, Partage de réseaux mobiles, mai 2016, pp. 6 et 7.

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, p. 6 s.

4 *Ibidem*

l'alimentation électrique, 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, cela peut viser les antennes, les stations de base, voire les éléments du réseau central, avec des modalités distinctes :
    - mutualisation des réseaux sans mutualisation des fréquences, qui sont utilisées et exploitées séparément par les opérateurs associés au partage ;
    - mutualisation des fréquences dont chaque opérateur concerné est titulaire, en vue de leur exploitation combinée, de telle sorte que les clients de chacun des opérateurs associés puissent accéder à l'ensemble des fréquences concernées.
- l'itinérance : accueil par un opérateur de réseau mobile des clients d'un autre opérateur de réseau mobile sur son propre réseau.

21. 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.

b) CARTOGRAPHIE DES RÉSEAUX POLYNÉSIENS

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

22. 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 constituant 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.

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

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

25. Deux îles de l'archipel des Australes, Tubuai et Rurutu, sont depuis 2023 également reliées à Tahiti par un câble sous-marin à haut débit (Natitua Sud). Le déploiement de la boucle locale et la commercialisation des offres sont intervenus courant 2023.



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

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

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

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

29. À compter de janvier 2020, le déploiement du câble Natitua s'est accompagné d'un déploiement progressif d'un réseau mobile 4G par Onati, permettant l'accès à des services de données mobiles à haut débit dans les îles concernées. Depuis 2025, Onati a engagé le déploiement de son réseau 5G dans les zones urbaines les plus denses de Papeete et de Faa'a. Ce déploiement doit se poursuivre au cours des cinq prochaines années, « *en priorisant les zones où la demande et les usages le justifient* »[5].

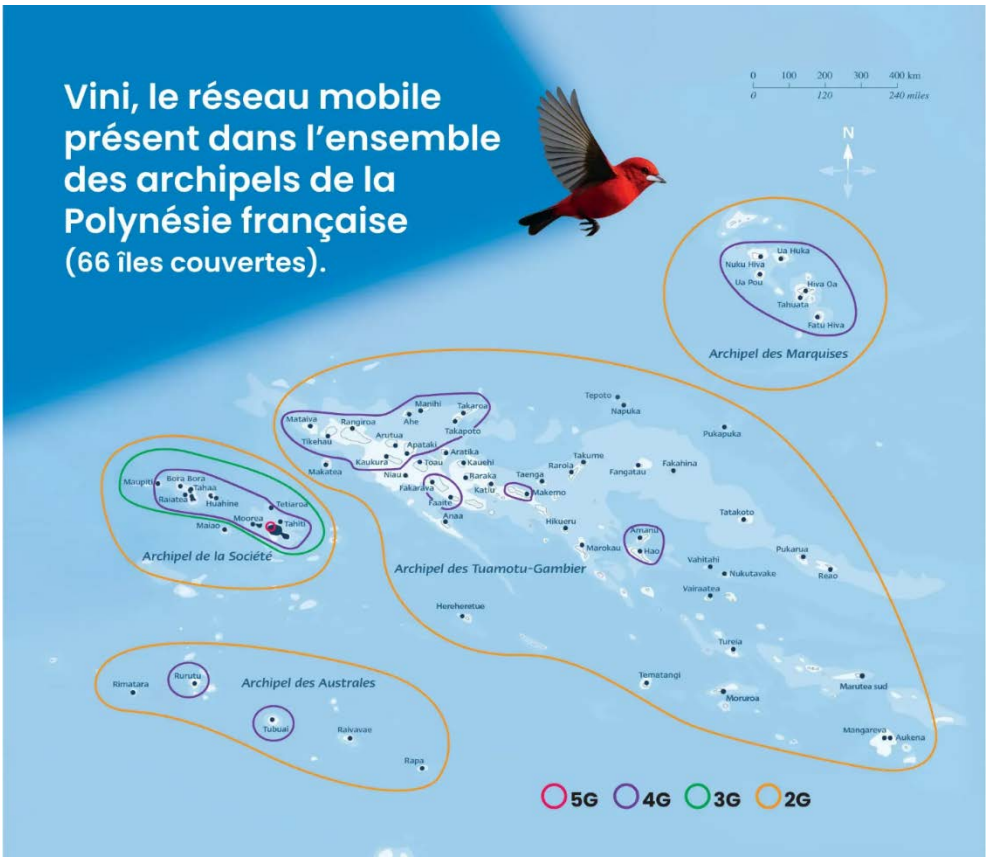
30. À ce jour, le déploiement des réseaux réalisé par Onati est le suivant :

- <u>archipel de la Société :</u> Tahiti, Moorea, Tetiaroa, Huahine, Tahaa, Raiatea, Bora Bora et Maupiti sont couvertes par la 4G. Ces îles sont également couvertes par la 3G, seule Maiao n'est couverte que par la 2G. Par ailleurs, les zones urbaines les plus denses et les plus sollicitées de Papeete et Faa'a sont couvertes par la 5G ;
- <u>archipel des Tuamotu-Gambier :</u> Mataiva, Tikehau, Rangiroa, Kaukura, Arutua, Ahe, Manihi, Takaroa, Takapoto, Apataki, Fakarava, Faaite, Makemo, Amanu et Hao sont couvertes par la 4G. Les autres îles sont couvertes par la 2G ;
- <u>archipel des Marquises :</u> Nuku Hiva, Ua Huka, Ua Pou, Hiva Oa, Tahuata et Fatu Hiva sont couvertes par la 4G. Ces îles sont également couvertes par la 2G ;

[5] Onati, dossier de presse du 18 août 2025, « *5G, notre réseau évolue pour mieux vous connecter* ».

- archipel des Australes : Rurutu et Tubuai sont couvertes par la 4G. Rimatara, Raivavae et Rapa sont couvertes par la 2G uniquement.

Carte de couverture du réseau mobile Vini



Source : site internet de la société Onati

c) LES ACTEURS DU DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX ET LE MARCHÉ DE GROS DE LA COLLECTE ET DE LA DESSERTE

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

32. Les prestations de gros qu'il offre sont les suivantes :

- un accès au réseau de collecte assuré à la fois sur le plan international, via le câble sous-marin Honotua dans son tronçon international reliant la Polynésie française à Hawaï, et sur le plan domestique, grâce à des liaisons interinsulaires assurées par câble sous-marin, satellite ou faisceau hertzien. En raison du monopole de l'OPT[6], l'interconnexion à ce réseau, effectuée au moyen de liaisons louées, fait l'objet de tarifs encadrés selon un modèle technico-économique approuvé en Conseil des ministres (articles A. 212-22-2 à A. 212-22-8 CPT). Le réseau de transport domestique permet l'acheminement du trafic de Tahiti vers les autres îles de la Polynésie française ;

[6] À l'exception de certaines liaisons hertziennes entre Tahiti et Moorea exploitées par des opérateurs alternatifs.

- un accès au réseau de couverture ou « boucle locale » (stations, antennes et fréquences) dans les îles dans lesquelles les autres opérateurs n'ont pas déployé leur propre réseau. Cet accès passe le plus souvent par un recours à des prestations d'itinérance, dont les tarifs ne sont pas réglementés et qui font l'objet d'une négociation commerciale (voir les paragraphes 10 à 12 *supra*). Il permet l'acheminement des données jusqu'à l'utilisateur final.

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

B. LES ACTEURS DU SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

1. LE GROUPE OPT ET LA SAS ONATI

34. L'OPT est un établissement public de la Polynésie française à caractère industriel et commercial[7] dont le fonctionnement est régi par le CPT[8]. Le conseil d'administration de l'OPT est composé de neuf membres avec voix délibérative, dont i) le directeur général de l'OPT, qui préside, ii) les sept représentants suivants de la Polynésie française [9]. Le directeur général de l'OPT est nommé par arrêté pris en Conseil des ministres.

35. 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.

36. Depuis 2019, les services de téléphonie et d'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 finals, relèvent d'une filiale unique, Onati, créée le 5 novembre 2018, dont l'associé unique est l'OPT.

---

7 Délibération n° 85-1023 AT du 8 mars 1985 portant sur la création d'un établissement public territorial (Office des postes et télécommunications).

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

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

Le Groupe OPT



Source : site internet du groupe public OPT

37. Plusieurs lois du pays[10] ont rendu possible cette opération. L'OPT et Onati ont ainsi conclu :

    a. un traité d'apport partiel d'actifs le 31 décembre 2018, par lequel l'OPT a apporté à sa filiale Onati l'ensemble de sa branche d'activités de télécommunications. Ce traité a pris effet le 1er janvier 2019 ;

    b. une convention de délégation du service public le 31 décembre 2018, actant le transfert de la gestion du service public des télécommunications à Onati[11]. Cette délégation de service public a été conclue dans le cadre d'une procédure de gré à gré, sans procédure préalable de publicité et de mise en concurrence.

38. Ainsi, si l'OPT a conservé la propriété juridique des infrastructures essentielles, leur gestion a été confiée à sa filiale Onati. Cette dernière, chargée d'exercer une activité ouverte à la concurrence, intervient ainsi à la fois sur des activités monopolistiques et sur des marchés concurrentiels.

39. Onati exerce désormais les activités d'opérateur de téléphonie fixe et mobile et de fournisseur d'accès à internet. Elle arrête également la tarification des services, de gros comme de détail, y compris les services d'itinérance.

40. Onati a absorbé la société Vini le 27 novembre 2018[12] mais l'ensemble de ses offres de détail est toujours proposé sous la marque Vini.

41. Du fait de son ancienneté, Onati est la seule à avoir déployé son réseau sur l'ensemble des îles habitées de Polynésie française, soit 66 îles, indispensable à l'exercice de l'activité de téléphonie mobile. À cet égard, Onati a bénéficié d'une subvention octroyée par le Pays en fin

[10] Loi du pays n° 2018-37 du 28 novembre 2018 portant modification de certaines dispositions du code des postes et télécommunications en Polynésie française et loi du pays n° 2018-42 du 27 décembre 2018 portant modification de la loi du pays n° 2009-21 du 7 décembre 2009 relative au cadre réglementaire des délégations de service public de la Polynésie française et de ses établissements publics.

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

[12] Journal officiel de la Polynésie française, 30 novembre 2018.

d'année 2021 afin de financer le déploiement de 46 antennes 4G pour certaines îles dans les archipels éloignés (ci-après « **AE** »).

42. Onati est donc en mesure d'offrir un accès à la 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, des SMS et des données mobiles jusqu'à l'utilisateur final.

43. Actuellement, les tarifs d'itinérance d'Onati sont répartis en deux zones géographiques :

- les îles du Vent (ci-après « **IDV** ») ainsi que les Îles Sous-le-Vent (ci-après « **ISLV** »), à l'exception de Tahiti et Moorea ;
- les AE regroupant les archipels des Tuamotu, Gambier, Australes et Marquises.

44. Par ailleurs, les conventions d'itinérance distinguent, en matière de tarification, les services de voix et SMS d'une part, et les services de données mobiles, d'autre part.

45. Avant la décision 2023-PAC-01[13], Onati appliquait des tarifs fixes d'itinérance fondés sur le coût de couverture des zones géographiques concernées. Ce coût était réparti équitablement entre les trois opérateurs, chacun supportant un tiers du coût du réseau. Dans le cadre de la décision de mesures conservatoires précitée, l'Autorité a enjoint à la société Onati de proposer, pour les services voix et SMS dans les archipels éloignés, une offre tarifaire : « *fondée sur les coûts réellement exposés par l'opérateur pour fournir la prestation dont il est demandé l'usage, être justifiée par des éléments comptables transparents et contrôlables, et tenir compte dans l'évaluation de son caractère équitable et non discriminatoire de la taille de l'opérateur accueilli et notamment du nombre d'utilisateurs du service, y compris pour la couverture des coûts fixes du réseau* » au bénéfice de la société Viti.

46. La méthodologie de calcul retenue a, par la suite, été généralisée par la société Onati à l'ensemble des opérateurs, pour toutes les zones géographiques et pour tous les services d'itinérance (voix et SMS et données mobiles).

2. LA SAS PACIFIC MOBILE TÉLÉCOM

47. La société Pacific Mobile Telecom 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, ainsi que des autorisations d'utilisation de fréquences radioélectriques pour le GSM (*Global System for Mobile communications*) et pour l'UMTS (*Universal Mobile Telecommunications System*) en 2013. La société 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. La société PMT exerce également une activité de fourniture d'accès à Internet (4G et fibre optique).

48. 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, la société PMT a déployé son réseau sur des îles de l'archipel de la Société, soit Tahiti, Moorea et Bora Bora, ainsi qu'à Huahine et Raiatea. Dans les autres archipels polynésiens, soit elle recourt aux prestations d'itinérance proposées par Onati (c'est le cas pour les services voix et SMS dans

[13] 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.

toutes les îles non couvertes en propre), soit elle ne propose pas ses services (c'est le cas des données mobiles).

49. Le 16 juillet 2021, le calendrier de déploiement de PMT a été modifié par l'arrêté n° 1321 CM, à l'occasion du renouvellement de l'autorisation conférant à PMT sa qualité d'opérateur mobile[14]. Le calendrier initial prévoyait le déploiement par l'opérateur des technologies GSM (2G), UMTS (3G ou 3G+) et LTE (*Long Term Evolution*) (4G) sur une durée de douze ans (2012-2023)[15].

50. Le nouveau calendrier prévoyait un déploiement distinguant deux périodes :

- une période de 2024 à 2026 couvrant le déploiement de PMT dans les îles de l'archipel de la Société (Îles du Vent et Îles Sous-le-Vent) ;
- une période de 2027 à 2036 couvrant le déploiement de PMT dans les îles des AE (Marquises, Australes, Tuamotu, Gambier).

51. Ce calendrier a de nouveau été modifié en 2025[16], à la suite d'une décision du Tribunal administratif de Polynésie française[17], qui a annulé le précédent calendrier couvrant la période 2027-2036. Le calendrier de déploiement ne porte désormais plus que sur les îles de l'archipel de la Société. À ce jour, l'opérateur est assujetti à un calendrier couvrant une période unique de 2024 à 2026 pour un déploiement dans les îles de Tahiti, Moorea, Bora Bora, Huahine, Tahaa, Maupiti et Raiatea.

3. LA SAS VITI

52. La société Viti est une société par actions simplifiée qui a d'abord opéré en tant que fournisseur d'accès à internet. Après avoir obtenu une licence en 2010, elle commercialise ses offres depuis juillet 2011.

53. La société Viti a obtenu, le 5 juillet 2018, l'autorisation d'établissement et d'exploitation d'un réseau ouvert au public permettant la fourniture d'un service de communications mobiles[18]. En 2020, la société Viti est entrée sur le marché de la téléphonie mobile en Polynésie française, en faisant le choix de déployer un réseau mobile uniquement en 4G. Elle offre ainsi, depuis début 2020, sous la marque Ora, des services mobiles de voix, SMS et données, reposant sur la technologie 4G LTE (appels dits « Volte »).

54. La société Viti exerce son activité de deux manières :

- d'une part, en s'appuyant sur son propre réseau de télécommunications (réseau 4G) sur les îles de Tahiti et de Moorea ;
- d'autre part, en utilisant le réseau de télécommunications d'Onati, dans le cadre de conventions d'itinérance couvrant, (i) les ISLV et les IDV et (ii) les îles des AE.

---

[14] L'arrêté n° 2452 CM du 26 février 2023 conférant à la société Pacific Mobile Telecom la qualité d'opérateur de téléphonie mobile et l'autorisant en conséquence à établir et à exploiter un réseau ouvert au public et à fournir au public des services de télécommunications mobiles.

[15] Arrêté n° 581 CM du 4 mai 2011.

[16] Arrêté n° 142 CM du 7 février 2025 portant modification du cahier des charges annexé à l'arrêté n° 2452 CM du 26 février 2023 conférant à la société Pacific Mobile Telecom la qualité d'opérateur de téléphonie mobile et l'autorisant en conséquence à établir et à exploiter un réseau ouvert au public et à fournir au public des services de télécommunications mobiles.

[17] Décision du Tribunal administratif de la Polynésie française n° 2400179 du 12 novembre 2024.

[18] Arrêté n° 1185 CM du 5 juillet 2018 conférant à la société Viti la qualité d'opérateur de télécommunication et l'autorisation en conséquence à établir et à exploiter un réseau ouvert au public et à fournir au public des services de télécommunications mobiles.

55. Son cahier des charges prévoyait un déploiement progressif sur six ans (soit jusqu'en 2025), mais limité, pour la technologie LTE-4G, aux principales îles du territoire (Tahiti et Moorea la première année, Bora Bora la seconde, puis progressivement les autres Iles Sous-le-Vent sur les quatre années suivantes), avec un accord d'itinérance pour les autres îles. Dans un second temps, l'opérateur s'est engagé à présenter d'ici six ans, un calendrier visant à offrir un service de voix sur les îles de plus de 1000 habitants de tous les archipels. En 2025, le déploiement de la société Viti est limité aux îles de Tahiti, Moorea et Bora Bora[19], selon le schéma suivant :

[19] Arrêté n° 281 CM du 28 février 2025 portant modification de l'arrêté n° 1185 CM du 5 juillet 2018 conférant à la société Viti la qualité d'opérateur de télécommunications et l'autorisant en conséquence à établir et à exploiter un réseau ouvert au public et à fournir au public des services de télécommunications mobiles.

Phase	Technologie LTE	
	Couverture géographique	Nombre de sites
T0 + 1 an	Tahiti (16 nouveaux sites) : Arue Faa'a Hitia'a O Te Ra Mahina Paea Papara Papeete Pirae Punaauia Taiarapu-Est Teva I Uta	63 44 existants 19 nouveaux
	Moorea (3 nouveaux sites)	
	+ Mise en place cœurs de réseau 2G et 4G	
T0 + 2 ans	Tahiti (4 nouveaux sites) : Paea Taiarapu-Est Taiarapu-Ouest Teva I Uta	73 10 nouveaux
	Moorea (3 nouveaux sites)	
	Bora Bora (3 nouveaux sites)	
T0 + 3 ans	Tahiti (4 nouveaux sites) : Faa'a Papeete Taiarapu-Est Taiarapu-Ouest	80 7 nouveaux
	Moorea (3 nouveaux sites)	
T0 + 4 ans	Tahiti (2 nouveaux sites)	85 5 nouveaux
	Moorea (3 nouveaux sites)	
T0 + 5 ans	Tahiti (5 nouveaux sites)	90 5 nouveaux
T0 + 6 ans	Tahiti (7 nouveaux sites)	97 7 nouveaux

C. LE PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS À EXAMEN

56. Le projet de loi du pays soumis à l'examen de l'Autorité a pour objet de modifier le CPT afin d'encadrer les conditions d'accès des opérateurs de services de télécommunication mobile aux prestations d'itinérance d'un autre opérateur. Selon l'exposé des motifs, « *la présente réforme vise à instaurer un cadre juridique plus clair et équilibré (…) conciliant à la fois la liberté contractuelle des opérateurs et la nécessité d'un encadrement par l'autorité compétente* ». Il est composé de six articles.

57. L'article **LP 1er** précise que le CPT en Polynésie française est modifié conformément aux dispositions décrites ci-après.

58. L'article **LP 2** crée une nouvelle sous-section 3 relative à la segmentation du territoire polynésien au sein du livre II du CPT, titre Ier, chapitre II, section 1, relative à la régulation sectorielle.

59. Cette sous-section, composée de deux articles prévus par l'article **LP 3,** introduit la possibilité, pour le Conseil des ministres, de définir **une segmentation territoriale** applicable notamment aux services de télécommunication en Polynésie française (nouvel article LP. 212-6).

60. Elle poursuit deux objectifs : tout d'abord adapter la régulation applicable aux opérateurs de télécommunication, mais également garantir un développement équilibré des services de télécommunication (art. LP. 212-6).

61. L'article **LP 3** pose le principe général selon lequel la régulation des opérateurs peut être différenciée selon les zones géographiques, afin de tenir compte des réalités démographiques, économiques et techniques propres à chaque île ou archipel. Le texte précise une liste non exhaustive de critères objectifs permettant d'opérer cette segmentation, parmi lesquels figurent le taux de couverture existant, la présence d'infrastructures de télécommunication, la concurrence effective, la rentabilité économique, l'accessibilité géographique ou les contraintes logistiques, ou encore une demande identifiée en matière d'usages numériques (article LP. 212-6).

62. Cet article LP 3 dispose également que le Conseil des ministres peut, au cas par cas, accorder un reclassement ponctuel et temporaire dans une catégorie de zone mieux adaptée aux conditions réelles de desserte du site concerné, par dérogation à la segmentation arrêtée (nouvel article LP. 212-7).

63. En pratique, cet article LP 3 vient compléter le dispositif actuel du CPT, qui ne prévoyait pas de segmentation territoriale explicite en matière de régulation des télécommunications. Jusqu'ici, les obligations imposées aux opérateurs s'appliquaient de manière uniforme à l'échelle de la Polynésie française, sans différenciation selon les caractéristiques locales.

64. L'article **LP 4** supprime l'article D. 212-26 relatif aux prestations d'itinérance offertes aux opérateurs étrangers et au droit à la mise en place d'une convention d'itinérance pour les opérateurs de service de télécommunications mobiles autorisés en Polynésie française, et crée un nouvel article LP. 212-26.

65. Certaines dispositions demeurent inchangées, comme le droit à l'itinérance dans le cadre d'une demande « *raisonnable de prestation* », et la liberté contractuelle des prestations d'itinérance avec les opérateurs étrangers. Le projet de texte précise seulement que ce droit à l'itinérance peut être imposé à un opérateur « *dans un but d'intérêt général* ».

66. En revanche, le **contrôle opéré par l'administration en charge des télécommunications et *in fine* par le Conseil des ministres est renforcé**. L'article LP. 212-26, III prévoit en effet une

faculté d'intervention des pouvoirs publics. Les conventions d'itinérance sont communiquées à la DGEN, qui peut désormais demander la modification des accords d'itinérance locale déjà conclus « *pour garantir l'égalité des conditions de concurrence ou l'interopérabilité des services* ». Par ailleurs, en cas de désaccord sur la conclusion de la convention d'itinérance, le Conseil des ministres demeure compétent pour fixer par arrêté les termes de l'itinérance.

67. L'article **LP 5** ajoute cinq nouveaux articles à la suite de l'article LP. 212-26 : les articles LP. 212-26-1 à LP. 212-26-5.

L'article LP. 212-26-1 encadre les conditions tarifaires des conventions d'itinérance entre opérateurs mobiles autorisés en Polynésie française.

68. Ces tarifs sont déterminés selon une « méthodologie technico-économique » qui repose sur « *une analyse des coûts pertinents, des conditions de marché, et des objectifs de régulation* ». Cette méthodologie est adoptée en Conseil des ministres sur proposition du service en charge des télécommunications (*alinéa* 1).

69. Cette méthodologie peut évoluer en fonction du développement du marché polynésien des télécommunications et de son degré de maturité. Elle intègre « *une rémunération raisonnable du capital investi, calculée selon le coût moyen pondéré du capital (CMPC), reflétant les risques spécifiques au secteur des télécommunications mobiles en Polynésie française* » et, notamment, les risques pris par l'opérateur qui propose l'itinérance pour établir et exploiter son réseau mobile « *dans les îles que les opérateurs demandeurs des prestations d'itinérance n'ont pas l'obligation de couvrir aux termes de leurs autorisations* » (*alinéas* 2 et 3). Il s'agit des îles qui n'entrent pas dans le champ des calendriers de déploiement des opérateurs.

70. Afin de garantir une tarification équitable, lorsque des subventions publiques ont financé tout ou partie des infrastructures servant à la prestation d'itinérance, la part de financement public est déduite du calcul du montant de l'investissement initial. Par ailleurs, les conditions tarifaires sont définies en respectant les principes d'objectivité, de transparence, de non-discrimination et d'orientation des tarifs vers les coûts (*alinéas* 4 et 5). Il est également précisé que les conditions tarifaires ne doivent « *pas conduire à imposer indûment aux opérateurs utilisant l'itinérance des charges excessives* » (*alinéa* 6).

71. Le service en charge des télécommunications peut demander aux opérateurs de justifier les conditions tarifaires appliquées. Il peut notamment procéder à des audits ou demander des informations complémentaires pour vérifier la conformité des tarifs aux principes énoncés ci-dessus (*alinéa* 7).

72. Les modalités d'application de l'article LP. 212-26-1 seront fixées par arrêté en Conseil des ministres (*alinéa* 8).

L'article LP. 212-26-2 crée des plafonds tarifaires applicables aux prestations d'itinérance locale dans certaines îles identifiées par la segmentation géographique.

73. En plus de la méthodologie technico-économique qui s'applique aux tarifs des services d'itinérance, quelle que soit la zone concernée, l'article LP. 212-26-2 prévoit l'instauration de plafonds tarifaires pour les prestations d'itinérance locale fournies entre opérateurs dans les îles identifiées par la segmentation géographique. L'objectif est « *de garantir l'accès équitable aux infrastructures, de favoriser la couverture numérique des territoires, et de prévenir toute pratique anticoncurrentielle* ».

74. Ces plafonds tarifaires couvrent l'ensemble des services de télécommunication mobile proposés en itinérance : voix, SMS et données. Jusqu'à présent, les opérateurs souhaitant accéder aux services d'itinérance d'Onati pouvaient choisir entre une offre limitée à la voix et aux SMS

et/ou une offre dédiée aux données et à l'accès à l'internet mobile. Dorénavant, une offre unique regroupera l'ensemble de ces services.

75. Il existera ainsi une zone faisant l'objet de tarifs régulés à travers des plafonds tarifaires et une zone dans laquelle les prix seront négociés plus librement.

76. Ces plafonds tarifaires ainsi que leurs modalités d'élaboration, d'approbation et leur durée de validité, seront fixés par arrêtés pris en Conseil des ministres et publiés au Journal officiel de la Polynésie française.

77. Il est précisé que les opérateurs sont tenus d'appliquer les plafonds et de les refléter dans leurs offres.

L'article LP. 212-26-3 précise les obligations respectives des opérateurs hôtes et visiteurs, ainsi que les engagements communs.

78. L'opérateur hôte est notamment tenu de :

- *fournir l'accès non discriminatoire à son réseau, selon les spécifications techniques, tarifaires et géographiques arrêtées par l'autorité compétente ;*
- *assurer la disponibilité de l'offre d'itinérance sur l'ensemble de son réseau ;*
- *proposer une offre groupée de services de télécommunication mobile voix, sms et de transmission de données et d'accès à internet, sauf contraintes techniques justifiées ;*
- *garantir une qualité de service équivalente à celle offerte sur son propre réseau, incluant performance voix, SMS et données, sauf contraintes techniques justifiées ;*
- *facturer la prestation d'itinérance selon le modèle technico-économique déterminé par le Conseil des ministres et dans le respect des tarifs plafond applicables dans les zones peu denses.*

79. L'opérateur visiteur est notamment tenu de :

- *restreindre l'usage de l'offre d'itinérance régulée aux zones spécifiées, à l'exclusion des îles où il dispose déjà d'un réseau actif ;*
- *intégrer l'itinérance dans ses offres de manière transparente pour l'utilisateur, sans discrimination par rapport à l'usage sur son propre réseau, sauf contraintes techniques justifiées.*

L'article LP. 212-26-4 liste les éléments devant figurer dans les conventions d'itinérance.

80. Doivent notamment y figurer :

- l'*objet et* – le – *champ d'application de la convention, précisant notamment les zones géographiques couvertes, le type d'itinérance et les services concernés ;*
- *les services de télécommunication compris dans l'itinérance, qui constituent une offre groupée de voix, SMS et données, sauf impossibilité technique dûment justifiée ;*
- *les tarifs applicables aux prestations d'itinérance, selon qu'ils relèvent d'une zone faisant l'objet de tarifs régulés ou d'une zone permettant la libre négociation des tarifs ;*
- *la justification de la méthodologie de calcul retenue et sa conformité vis-à-vis du modèle technico-économique déterminé par le conseil des ministres.*

L'article LP. 212-26-5 organise les contrôles des opérateurs par la DGEN.

81. Les opérateurs de télécommunication proposant une prestation d'itinérance ont l'obligation de tenir un système d'information technique, économique, comptable et financier de leurs services

et leurs activités, afin de permettre le contrôle des obligations prévues par le CPT et, notamment, « *la séparation comptable des activités et des services* ».

82. Les opérateurs doivent transmettre à la DGEN des données régulières et précises, selon des modalités qui seront définies ultérieurement par arrêté pris en Conseil des ministres.

83. Enfin l'article LP 6 régit l'entrée en vigueur de ce projet de loi du pays. Celui-ci sera applicable à compter du 1er janvier 2027. Les modalités d'application seront précisées par arrêté pris en Conseil des ministres.

II. ANALYSE CONCURRENTIELLE

84. À titre liminaire, l'Autorité relève que le projet de loi du pays intervient avant l'achèvement de réformes structurelles pourtant déterminantes pour sa bonne mise en œuvre. En effet, il aurait été préférable, à l'instar de l'approche méthodologique retenue en Nouvelle-Calédonie, de procéder de manière séquencée en :

1) redéfinissant préalablement le périmètre du service public confié à l'opérateur historique ainsi que les modalités de son financement ;
2) mettant en place un régulateur indépendant chargé d'assurer la cohérence et la neutralité du cadre de régulation ;
3) fixant le régime juridique de l'itinérance mobile et les modalités techniques qui en découlent.

85. Le projet de loi du pays a pour objectif d'établir un cadre juridique régissant l'itinérance mobile en Polynésie française, en conciliant la liberté contractuelle des opérateurs avec une régulation tarifaire, notamment par une segmentation territoriale associée à l'encadrement de l'itinérance.

86. Cette réforme vise principalement à instaurer un équilibre entre, d'une part, une concurrence fondée sur les infrastructures lorsqu'elle est réalisable, et d'autre part, une concurrence centrée sur les services lorsqu'elle s'avère plus pertinente, afin d'assurer le bon fonctionnement du marché au bénéfice, *in fine,* des consommateurs.

87. À l'image des initiatives antérieures du Pays en matière de régulation tarifaire[20], ce dispositif s'inscrit dans une logique de régulation *ex ante* destinée à garantir l'accessibilité dans les zones où la duplication des infrastructures ne serait pas économiquement justifiée.

88. Dans le cadre de la présente analyse, l'Autorité examinera les enjeux concurrentiels attachés à la création d'un dispositif de régulation *ex ante* différencié applicable aux prestations d'itinérance mobile locale entre opérateurs en Polynésie française, en identifiant les déséquilibres structurels de marché et les objectifs de correction que doit poursuivre la régulation sectorielle (**A.**).

89. L'Autorité présentera ensuite les orientations de la régulation *ex ante* en matière de modèle de coûts et les modalités d'adaptation aux réalités économiques locales (**B.**), afin de garantir l'efficacité de la régulation en matière d'encadrement des prix de l'itinérance mobile dans les zones régulées (**C.**).

A. CRÉATION D'UNE RÉGULATION *EX ANTE* DIFFÉRENCIÉE : ENJEUX CONCURRENTIELS

90. L'Autorité structure son analyse autour de six volets complémentaires, correspondant aux principales dimensions de la régulation sectorielle envisagée par le projet de texte. Il examinera, en premier lieu, le champ d'application de l'article LP. 212-6, lequel détermine le périmètre ainsi que les finalités du mécanisme de segmentation territoriale introduit par le projet de loi du pays en matière d'itinérance mobile locale (**1.**). En deuxième lieu, il procédera à l'analyse du critère de rentabilité prévu par ce même article, qui devrait constituer le fondement économique permettant de déterminer les différentes zones géographiques de la régulation sectorielle (**2.**).

[20] Notamment avec la fixation des tarifs de référence d'interconnexion des terminaisons d'appels mobiles des opérateurs.

En troisième lieu, il s'attachera à identifier et distinguer les différentes zones géographiques potentielles sur la base de ce critère (**3.**).

91. En quatrième lieu, l'Autorité s'intéressera à la question de la révision des programmes et calendriers de déploiement des réseaux mobiles des opérateurs, afin d'assurer la cohérence d'ensemble et la proportionnalité du dispositif (**4.**). En cinquième lieu, l'analyse portera sur la procédure dérogatoire, prévue à l'article LP. 212-7, offrant au Conseil des ministres la possibilité de déroger ponctuellement à la segmentation territoriale prévue à l'article LP. 212-6, pour un site spécifique (**5.**). Enfin, en sixième lieu, l'Autorité soulignera la nécessité de créer une autorité de régulation indépendante du secteur des télécommunications, condition essentielle à la mise en œuvre d'une régulation sectorielle crédible au profit des consommateurs (**6.**).

1. Sur le champ d'application de l'article LP. 212-6

92. Le projet de loi du pays introduit un nouvel article LP. 212-6 qui prévoit le principe d'une régulation différenciée en distinguant plusieurs zones géographiques au sein du territoire polynésien. Sur la base de cet article, le Conseil des ministres pourra « *établir une segmentation du territoire polynésien sur la base de critères objectifs et par catégorie de services de télécommunications* ».

93. Cet article dispose que la segmentation territoriale en zones différenciées est fondée sur des critères objectifs. Dans sa rédaction actuelle, l'article propose une liste non-exhaustive de ces critères, tels que « [l]*e taux de couverture des services de télécommunication existants ;* [l]*a présence d'infrastructures de télécommunication ;* [l]*a concurrence effective entre opérateurs ;* [l]*a rentabilité économique ;* [l]*'accessibilité géographique ou contraintes logistiques particulières ;* [u]*ne demande identifiée en matière d'usages numériques* ».

94. Il convient de souligner que, jusqu'à aujourd'hui, le droit positif ne reconnaissait aucune différenciation géographique en matière d'accès à l'itinérance, malgré les réalités très différentes que recouvrent les différents territoires de la Polynésie française.

95. Les déploiements initiaux des réseaux de télécommunications, fixes comme mobiles, ont été réalisés lorsque le groupe OPT était en monopole, et ont permis la couverture d'une majorité du territoire par des services de télécommunications. Ces déploiements dans les zones les plus reculées de la Polynésie française étaient assurés à travers une péréquation entre les zones non rentables et les zones rentables au sein du monopole public. Cet équilibre a toutefois été remis en cause par l'ouverture effective à la concurrence du secteur des télécommunications en 2013, lors de l'arrivée sur le marché de PMT.

96. Lors de l'ouverture à la concurrence de la téléphonie mobile, les pouvoirs publics ont considéré que chacun des réseaux mobiles des opérateurs devait assurer la couverture géographique de l'ensemble de la Polynésie française. Les obligations imposées aux opérateurs s'appliquaient de manière uniforme à l'échelle de la Polynésie française, sans différenciation selon les caractéristiques locales. Le programme et le calendrier de déploiement du réseau de chaque opérateur figuraient dans leur cahier des charges.

97. Or, la Polynésie française présente des spécificités géographiques et démographiques particulières, qui impactent de manière déterminante le secteur des télécommunications dans sa capacité à offrir des services mobiles de qualité, diversifiés et à des prix concurrentiels sur l'ensemble du territoire.

98. La Polynésie française est composée de 119 îles dispersées sur un très vaste espace maritime. La répartition de la population est très inégale avec environ 75 % de la population regroupée dans le seul archipel des IDV, alors que près de deux-tiers de ses îles sont peuplées de moins de 500 habitants[21]. Par ailleurs, l'essentiel de l'activité économique se concentre dans les IDV qui regroupent 77 % des entreprises, Tahiti à elle seule concentrant 72 % de ces entreprises[22]. Par conséquent, la question de la viabilité économique du déploiement d'un réseau mobile sur l'ensemble du territoire par les trois opérateurs mobiles se pose avec une acuité particulière en Polynésie française.

99. Dans son premier avis sur le secteur des télécommunications, en 2017, l'Autorité notait déjà que « *la question complexe de l'équilibre économique des activités d'opérateur mobile dont le réseau est déployé sur l'ensemble du territoire. En effet, Vini distingue « la zone dense » qui correspond aux zones de présence physique des concurrents du groupe OPT, de « la zone non dense » où seul le groupe OPT est présent. La problématique tient au fait qu'opérer sur la zone non dense requiert des investissements lourds alors que plus de 80 % des clients sont présents en zone dense d'une part et d'autre part que la présence de concurrents sur cette dernière remet en cause le financement de ses investissements sur la première* »[23].

100. En imposant une concurrence par les infrastructures mobiles sur l'ensemble du territoire, c'est-à-dire en imposant le déploiement symétrique des réseaux des opérateurs alternatifs aux côtés du réseau de l'opérateur historique, la réglementation actuellement applicable est génératrice d'inefficiences importantes.

101. À cet égard, l'Autorité a déjà eu l'occasion de souligner l'impossibilité pour plusieurs opérateurs mobiles de parvenir à un équilibre économique par le déploiement de leur réseau sur l'ensemble du territoire, sauf au prix de tarifs très élevés pour les consommateurs[24].

102. Dans son avis de 2017[25], l'Autorité avait notamment relevé que l'obligation de déploiement uniforme entre opérateurs mobiles était « *trop ambitieuse et décorrélée de toute logique économique* ». Imposer à l'ensemble des opérateurs d'investir massivement dans un réseau physique coûteux dans une zone de très faible densité démographique ou économique, sans perspectives de revenus permettant de couvrir ces investissements, n'apparait pas économiquement justifié. Ces obligations de déploiement, prévues par le cahier des charges conduisaient les opérateurs alternatifs à réinvestir dans les déploiements de réseaux mobiles, au détriment d'autres investissements, comme en matière de qualité de service, d'innovation, ou de baisse significative des prix de leurs offres. L'Autorité concluait en indiquant que « [u]*ne 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* »[26].

103. À cet égard, il peut être rappelé que les plans de déploiement prévisionnels des opérateurs, bien qu'ayant fait l'objet de plusieurs révisions, sont demeurés ambitieux jusqu'à une période récente. Ils prévoyaient notamment, à moyen terme, des obligations de couverture minimale de la population, ventilées par groupes d'îles et par île. Or, à ce jour, les opérateurs alternatifs n'ont pas atteint les objectifs fixés. Le réseau mobile de PMT assure une présence sur les îles de

---

21 Diagnostic territorial 2021 de l'ISPF, p. 2.

22 Site internet de l'ISPF, https://data.ispf.pf/themes/SystemeProductif.aspx

23 Avis n° 2017-A-02 précité, § 185.

24 Avis n° 2023-A-02 du 24 juillet 2023 sur la détermination des conditions de déploiement et de financement des réseaux de télécommunications dans les îles peu denses de la Polynésie française, § 33.

25 Avis 2017-A-02 précité, § 189.

26 *Ibidem*.

Tahiti, Moorea, Bora Bora, Raiatea et Huahine tandis que celui de Viti se limite aux îles de Tahiti et Moorea.

104. Depuis 2017, l'Autorité insiste sur le besoin de segmenter le territoire afin de favoriser une concurrence par les infrastructures en zone dense et une concurrence par les services en zone peu dense[27].

105. Le coût réel de déploiement, la taille du marché local, la densité de population et les revenus moyens des abonnés ne sont pas comparables entre, par exemple, Tahiti et un atoll isolé des Tuamotu. Il serait économiquement inadapté d'imposer le même niveau d'accès à l'itinérance mobile entre opérateurs, le même déploiement des infrastructures et le même niveau de contrôle dans des zones où trois réseaux peuvent exister et dans des zones où un seul réseau serait viable, voire aucun réseau sans soutien financier public. Ce zonage est donc l'outil qui permet d'ajuster, zone par zone, le degré de régulation applicable à l'itinérance mobile.

106. Dans ce contexte, l'Autorité salue l'avancée que constitue l'article LP. 212-6 du projet de texte, qui prend largement en compte les constats réalisés par l'Autorité dans le passé. La faculté permettant au régulateur de procéder à une segmentation territoriale constitue une avancée majeure pour le secteur des télécommunications. Elle permet d'adapter les obligations de couverture, de qualité de service ou d'investissement aux conditions particulières des territoires polynésiens, favorisant une meilleure prise en compte des disparités entre Tahiti, les îles à forte densité de population et les archipels éloignées.

107. L'Autorité relève toutefois que la rédaction actuelle de l'article LP. 212-6 appelle plusieurs observations.

108. En premier lieu, il apparait que cet article présente une portée particulièrement large. L'instruction a mis en évidence que l'article LP. 212-6 a vocation à s'appliquer, au-delà de l'itinérance mobile, à d'autres domaines du secteur des télécommunications. Il constituerait ainsi un cadre général de segmentation territoriale, susceptible de fonder de futures évolutions réglementaires dans le secteur, notamment d'une réforme à venir des télécommunications extérieures.

109. En second lieu, cette approche explique que l'article LP. 212-6, dans sa rédaction actuelle, énonce une liste de critères volontairement non limitative, afin de permettre une segmentation territoriale modulable selon les différents services (par exemple. : itinérance mobile, télécommunications extérieures, service public des télécommunications, etc.). Dans le cadre de réformes à venir du secteur des télécommunications, des segmentations territoriales pourraient être arrêtées sur la base de critères aussi variés que le taux de couverture des services de télécommunication existants, la présence d'infrastructures de télécommunication, la concurrence effective entre opérateurs, l'accessibilité géographique ou encore une demande identifiée en matière d'usages numériques.

110. S'agissant de l'itinérance mobile, l'Autorité relève que les critères de segmentation territoriale sont insuffisamment précisés. En pratique, seule l'instruction a permis de clarifier la manière dont l'article LP. 212-6 devait être interprété. Il ressort que le critère de « rentabilité » devrait constituer le critère pertinent pour l'établissement de la segmentation territoriale applicable à l'itinérance mobile. Cette approche s'inscrit dans la continuité des orientations retenues par le gouvernement dans le cadre d'un précédent projet de loi du pays de 2023, dans lequel « *les*

[27] Voir, à cet égard, notamment avis n° 2017-A-02 précité, paragraphe 185, 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), paragraphe 223, et avis n° 2023-A-02 du 24 juillet 2023 sur la détermination des conditions de déploiement et de financement des réseaux de télécommunications dans les îles peu denses de la Polynésie française, § 42.

zones dans lesquelles tous les opérateurs doivent déployer leur propre infrastructure mobile 4G sont celles dans lesquelles un tel investissement est profitable »[28].

111. L'Autorité souligne donc l'absence de précision explicite relative au régime de segmentation territoriale applicable à l'itinérance mobile, qui se traduit par une prévisibilité juridique insuffisante pour les opérateurs, sans vision claire du cadre réglementaire applicable à l'itinérance. Le projet de texte confère au Conseil des ministres une latitude importante pour déterminer le critère retenu, ce qui renforce l'incertitude entourant la mise en œuvre de l'article LP. 212-6.

112. En conséquence, l'Autorité recommande l'introduction d'un article distinct qui préciserait expressément que le critère de rentabilité économique constitue le critère de référence dans la définition de la segmentation territoriale en Polynésie française pour la fourniture de services d'itinérance mobile.

Recommandation :

1. Introduire un article distinct, spécifiquement applicable à l'itinérance mobile, établissant explicitement la rentabilité économique comme critère de référence pour la définition de la segmentation territoriale en Polynésie française.

2. Sur l'appréciation du critère de rentabilité

113. Dans le cadre de son avis de 2023[29], l'Autorité a déjà eu l'occasion de souligner la pertinence du recours au critère de rentabilité, en relevant qu'il : « *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* ».

114. Plus un territoire est vaste, faiblement peuplé et géographiquement fragmenté, plus les coûts fixes associés au déploiement et à l'exploitation d'un réseau mobile s'avèrent élevés au regard des revenus potentiels, rendant ainsi difficile la rentabilisation d'un tel investissement par un nouvel entrant. Dès lors, certaines zones géographiques de la Polynésie française ne présentent pas un niveau de demande suffisant pour permettre la coexistence de plusieurs réseaux mobiles concurrents. À l'inverse, dans les zones à forte densité de population et à forte activité économique, la présence de plusieurs réseaux mobiles est économiquement envisageable, les coûts fixes de déploiement et de maintenance pouvant y être amortis sur une base d'abonnés suffisamment large.

115. Il a été précisé précédemment que le critère de rentabilité devrait, à l'avenir, constituer le fondement retenu par le régulateur dans la définition des segmentations géographiques destinées à établir une régulation différenciée de l'itinérance mobile, au sens de l'article LP. 212-6.

116. L'Autorité accueille favorablement le choix d'un tel critère, qui présente l'avantage de reposer sur une approche économique objectivable, cohérente avec les mécanismes de marché.

117. À cet égard, il convient de noter qu'un opérateur économique rationnel ne déploierait pas un réseau mobile s'il ne pouvait pas, raisonnablement, espérer dégager une rentabilité minimale

[28] Avis n° 2023-A-02 précité, § 93.

[29] *Ibidem*, § 94.

sur une période donnée (par exemple cinq à dix ans). Une telle appréciation repose sur des données économiques objectives, telles que le coût d'installation et de raccordement d'un site radio, les coûts de maintenance du réseau, taille de la population desservie, ainsi que les perspectives de croissance du marché concerné, etc.

118. Il doit toutefois être relevé que le projet de loi du pays ne précise pas la manière dont le critère de rentabilité doit être entendu, ni les modalités selon lesquelles il serait mis en œuvre. L'article LP. 212-6 indique que les modalités de mise en œuvre de la segmentation territoriale seront arrêtées par le Conseil des ministres postérieurement à l'entrée en vigueur du présent texte.

119. L'absence de définition de ce critère est de nature à créer une incertitude pour les opérateurs mobiles qui ne disposent pas, en l'état, des éléments nécessaires pour identifier les segmentations géographiques susceptibles d'être arrêtées. Une telle imprécision nuit à la lisibilité du cadre réglementaire et affaiblit la sécurité juridique de l'ensemble du dispositif.

120. Un encadrement plus précis des critères prévus à l'article LP. 212-6 contribuerait donc à garantir la neutralité de la décision publique, à prévenir les risques de distorsion de concurrence entre opérateurs selon les zones concernées et à permettre aux opérateurs d'anticiper plus facilement les investissements à réaliser. L'Autorité comprend néanmoins que des arrêtés d'application viendront prochainement préciser les modalités d'évaluation et de mise en œuvre du critère de rentabilité.

121. Dans cette perspective, il serait souhaitable que lesdits arrêtés définissent de manière détaillée la méthodologie d'appréciation du critère de rentabilité, en fixant notamment les seuils de référence et les paramètres retenus pour évaluer sa rentabilité potentielle sur un certain nombre de paramètres tels que le coût d'investissement initial, la densité de population ou de trafic, les prévisions de revenus moyens par utilisateur (ARPU), les coûts de maintenance, ou encore l'horizon temporel de retour sur investissement. Cette clarification est indispensable pour éviter toute interprétation arbitraire ou différenciée dans le cadre de la segmentation territoriale à venir. La publication préalable de ces éléments contribuerait également à renforcer la sécurité juridique du dispositif et à consolider la confiance des acteurs économiques dans la régulation du secteur.

122. Sur le plan méthodologique, l'Autorité rappelle que le critère de rentabilité doit être entendu comme permettant de distinguer, d'une part, les zones dans lesquelles l'exploitation d'un réseau mobile peut être assurée dans des conditions de marché normales, et, d'autre part, celles où une intervention régulatoire demeure nécessaire pour garantir la couverture du territoire.

123. L'Autorité considère que la mise en œuvre opérationnelle de ce critère de rentabilité devrait suivre un raisonnement structuré en deux étapes :

    - identifier, en premier lieu, les zones du territoire dans lesquelles la concurrence entre opérateurs peut s'exercer de manière effective sur la base de réseaux distincts, à travers une concurrence par les infrastructures ;

    - déterminer, en second lieu, les zones dans lesquelles une telle concurrence ne peut raisonnablement se développer qu'à travers un accès régulé au réseau d'un opérateur déjà implanté, à travers une concurrence par les services.

124. Une telle approche présente l'avantage d'assurer une segmentation territoriale conforme à la réalité économique des marchés concernés, tout en préservant les objectifs de couverture, d'efficacité économique et de concurrence effective poursuivis par le législateur.

125. À cet effet, l'analyse du régulateur pourrait utilement s'appuyer sur un test de « *duplicabilité* » de l'infrastructure en cause. Ce test consiste à apprécier si un opérateur alternatif efficient serait en mesure de rentabiliser le déploiement d'un réseau additionnel dans les différentes zones

considérées. Si tel est le cas, la zone doit être regardée comme économiquement attractive et propice à une concurrence par les infrastructures. À défaut d'incitations économiques suffisantes pour déployer un réseau mobile, il y a lieu de considérer que la concurrence ne peut se développer que par l'accès régulé au réseau existant, justifiant ainsi une concurrence par les services.

126. Ce test présente l'intérêt d'objectiver la classification des zones et de prévenir une décision arbitraire dans la détermination de la segmentation territoriale. Il repose sur des données observables et vérifiables.

127. Enfin, cette méthode peut intégrer un volet prospectif, destiné à anticiper l'évolution des conditions de rentabilité dans certaines zones, notamment celles susceptibles de devenir économiquement viables à court ou moyen terme.

Recommandations :

2. Définir de manière plus détaillée la méthodologie d'appréciation du critère de rentabilité, en fixant notamment les seuils de référence et les paramètres économiques retenus pour son évaluation dans les arrêtés d'application à venir, afin de prévenir tout caractère discrétionnaire de la décision et garantir la prévisibilité et la sécurité juridique pour l'ensemble des opérateurs ;

3. Fonder l'examen du critère de rentabilité sur des critères économiques objectifs et opposables, incluant notamment la densité de population, les coûts d'installation et d'exploitation, les revenus moyens par abonné, le trafic constaté ou projeté et le coût du capital, etc. ;

4. Utiliser un test de « duplicabilité » dans la détermination de la segmentation géographique des différentes zones soumises à la régulation de l'itinérance mobile.

3. Sur les hypothèses de segmentation territoriale

128. L'application du critère de rentabilité à l'ensemble du territoire polynésien conduit à distinguer plusieurs zones, correspondant à des situations économiques et géographiques très différentes. En matière d'itinérance mobile, la différenciation territoriale permet de refléter la diversité des conditions d'exploitation d'un réseau mobile entre les archipels polynésiens, constituant ainsi un outil pertinent pour adapter les obligations de régulation aux spécificités propres à chaque zone.

129. Sur la base des informations limitées dont elle dispose, l'Autorité a envisagé une classification territoriale susceptible d'être appréhendée en trois zones distinctes : une zone où trois opérateurs pourraient raisonnablement assurer une présence économiquement viable (**a.**) ; une zone où les conditions économiques ne permettraient la présence effective que d'un ou deux opérateurs (**b.**) ; enfin, une zone de carence de l'initiative privée, dans laquelle aucun opérateur ne pourrait déployer de réseau sans soutien public (**c.**).

130. Une telle segmentation, purement indicative à ce stade, a pour objet de fournir un cadre d'analyse, permettant d'appréhender les différences structurelles entre les territoires polynésiens, sans préjuger des choix définitifs qui relèveront du régulateur sectoriel sur la base des informations pertinentes.

a) ZONE 1 (RENTABILITÉ POSSIBLE DE PLUSIEURS OPÉRATEURS) : LIBRE CONCURRENCE

131. Il s'agit des zones où les trois opérateurs mobiles peuvent, en pratique, déployer chacun leur propre réseau mobile et espérer le rentabiliser. Il s'agit de zones de forte densité de population, où le trafic mobile est élevé et les coûts d'infrastructure par abonné sont relativement faibles. Dans ces zones, les opérateurs alternatifs PMT et Viti ont la capacité, non seulement d'exploiter commercialement des offres mobiles, mais aussi d'investir dans leurs propres réseaux mobiles, sans dépendre du réseau de l'opérateur historique Onati. En d'autres termes, la concurrence est susceptible de s'exercer par les infrastructures. L'itinérance peut encore exister pour assurer la continuité de service à la marge, mais elle n'est pas un outil structurant de l'accès au marché.

132. Dans ces zones, l'Autorité considère que l'intervention réglementaire peut être relativement légère. 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, y est possible et les opérateurs peuvent négocier les conditions de l'itinérance mobile, si nécessaire, entre eux. Le rôle de la régulation sectorielle y est minimal et peut se limiter à un contrôle *ex post* des pratiques anticoncurrentielles (refus de conclure des accords d'itinérance raisonnables, discriminations tarifaires manifestes, etc.) par l'Autorité. Il n'apparaît pas nécessaire d'imposer un encadrement tarifaire rigide de l'itinérance mobile, puisque le marché offre aux opérateurs des alternatives crédibles.

133. Typiquement, ces zones pourraient inclure Tahiti et Moorea et, selon les éléments de rentabilité retenus, certaines zones touristiques à forte valeur économique comme Bora Bora. Dans le cadre de son avis de 2023[30], l'Autorité avait déjà indiqué que « [q]*uelle 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.* ».

b) ZONE 2 (RENTABILITÉ POSSIBLE POUR UN OU DEUX OPÉRATEURS) : ITINÉRANCE ENCADRÉE

134. Ces zones correspondent aux territoires dans lesquels un à deux opérateurs seulement sont en mesure de rentabiliser le déploiement et l'exploitation de leur réseau mobile. Ces zones présentent une viabilité économique certaine, mais insuffisante pour permettre la présence durable d'un troisième opérateur.

135. Ce type de zone correspond à des îles ou groupements d'îles présentant une activité économique significative (tourisme, fonctions administratives, commerce inter-îles), mais avec une base d'abonnés plus limitée et des coûts d'accès au réseau plus élevés par abonné que dans les zones 1.

136. Dans ces zones, la taille de la demande et la densité de population permettent la présence effective d'un ou deux opérateurs disposant de réseaux propres (le plus souvent Onati et PMT), sans pour autant justifier le déploiement d'un troisième réseau.

137. Dans certaines configurations, cet équilibre peut également aboutir à une situation où seul l'opérateur historique Onati demeure en mesure d'assurer la rentabilité du déploiement et de l'exploitation, en raison de facteurs structurels liés par exemple aux coûts fixes élevés et aux économies d'échelle de ces zones. La concurrence par les infrastructures demeure possible,

[30] Avis n° 2023-A-02 précité, § 105 et 106.

mais elle est structurellement plus vulnérable et coexiste avec une concurrence centrée sur les services.

138. L'Autorité considère que le jeu du marché ne peut pas, à lui seul, garantir un équilibre concurrentiel durable. En effet, la structure économique y est naturellement favorable à l'opérateur le mieux implanté, en raison de son antériorité, de ses économies d'échelle et de son maillage territorial. Dans ce contexte, un encadrement tarifaire des offres d'itinérance de gros ainsi qu'une régulation des conditions techniques d'accès apparaissent indispensables.

139. Dans les îles où un seul opérateur est rentable, la concurrence ne peut pas s'exercer de manière effective sur les infrastructures, la duplication du réseau y étant économiquement inefficiente et destructrice de valeur. La concurrence ne peut s'exprimer que par les services, au moyen d'une itinérance régulée permettant aux opérateurs concurrents d'utiliser le réseau existant.

140. Ces zones recouvrent, pour l'essentiel, un nombre limité d'îles polynésiennes**,** caractérisées par une faible densité de population, une dispersion géographique des clients et des coûts d'installation, de maintenance et de logistique particulièrement élevés. Cette configuration avait déjà été relevée par l'Autorité dans son avis de 2023, qui soulignait que la rentabilité d'un déploiement dépendait étroitement des hypothèses retenues[31].

141. En l'absence de régulation *ex ante*, l'opérateur historique se retrouve en situation de monopole de fait et peut être incité à restreindre l'accès des autres opérateurs à son réseau, soit par des conditions tarifaires excessives, soit par des exigences techniques disproportionnées. Sans encadrement réglementaire, les opérateurs alternatifs pourraient se retrouver dans l'incapacité de proposer des offres viables à leurs clients, privant en pratique les clients concernés du libre choix de leur opérateur.

142. L'Autorité considère qu'il est donc indispensable d'encadrer les conditions économiques et techniques d'accès à l'itinérance, en fixant :

- des tarifs de gros orientés vers les coûts ;
- des modalités techniques de raccordement transparentes et proportionnées ;
- et des obligations de qualité de service garantissant aux clients itinérants un niveau de service comparable à celui offert aux abonnés du réseau de l'opérateur hôte.

143. Dans les îles où deux opérateurs sont économiquement viables, le rôle de la régulation doit consister à préserver les conditions d'une concurrence effective par les infrastructures pour les opérateurs en place, tout en veillant à prévenir les risques de verrouillage d'accès ou de coordination susceptibles d'affecter un troisième opérateur. Ces zones demeurent très limitées sur le plan géographique, correspondant actuellement à deux ou trois îles, telles que les îles de Huahine et de Raiatea sur lesquelles PMT a déployé son réseau mobile en 2023.

144. Dans cette situation, l'Autorité estime que la réglementation devrait assurer un accès régulé à l'itinérance au bénéfice du troisième opérateur non rentable dans ces zones, ou, alternativement, assurer que le prix de l'itinérance proposé soit orienté sur les coûts de l'opérateur hôte, afin de permettre à cet opérateur de proposer des services sur une base économiquement soutenable. En effet, il ressort de l'instruction que la dynamique concurrentielle entre opérateurs hôtes n'apparaît pas, en pratique, susceptible de se matérialiser, compte tenu notamment de la faiblesse des volumes de l'itinérance mobile concernée.

145. Dans ces conditions, la mise en place d'un accès à l'itinérance mobile à prix régulé apparaît comme une solution proportionnée et adaptée aux enjeux identifiés.

---

[31] Avis n° 2023-A-02 précité, § 109.

Recommandation :

5. Dans les zones où seuls un ou deux opérateurs sont rentables, encadrer les conditions économiques et techniques d'accès à l'itinérance, en fixant :

- des tarifs de gros orientés vers les coûts ;
- des modalités techniques de raccordement transparentes et proportionnées ; et
- des obligations de qualité de service garantissant aux clients itinérants un niveau de service comparable à celui offert aux abonnés du réseau de l'opérateur hôte.

c) ZONE 3 (CARENCE DE L'INITIATIVE PRIVÉE) : ITINÉRANCE OBLIGATOIRE

146. Ces zones correspondent à des territoires dans lesquels la taille du marché local est trop faible, l'isolement géographique trop marqué et les coûts logistiques trop élevés pour qu'il soit économiquement soutenable, même pour Onati, d'assurer une couverture mobile de manière strictement commerciale.

147. Dans son avis de 2023[32], l'Autorité avait relevé que toutes les îles des archipels éloignés (Tuamotu, Gambier, Australes et Marquises) et quelques îles de l'archipel de la Société étaient non profitables quelles que soient les hypothèses retenues.

148. L'Autorité estime qu'il conviendrait donc de reconnaître que, dans ces territoires, la fourniture du service mobile ne procède pas d'une logique purement marchande, mais répond à une exigence de continuité du service mobile relevant de l'intérêt général. Ce constat justifie la mise en place d'un régime spécifique, fondé sur la désignation d'un opérateur chargé d'assurer la couverture mobile de ces zones de carence de l'initiative privée en matière de services de téléphonie mobile.

149. Dans ces zones, la continuité territoriale mobile ne peut être assurée sans intervention publique. Il n'est, en effet, économiquement pas réaliste d'exiger d'un opérateur qu'il fournisse durablement un service structurellement déficitaire sans compensation, ni de le soumettre à des obligations de couverture sous peine de sanctions.

150. L'opérateur historique se retrouve alors en situation de monopole de fait dans la zone de carence de l'initiative privée et peut être incité à restreindre l'accès des autres opérateurs à son réseau, soit par des conditions tarifaires excessives, soit par des exigences techniques disproportionnées. L'Autorité considère qu'il est donc indispensable d'encadrer les conditions économiques et techniques d'accès à l'itinérance dans la zone 3, en fixant :

- des tarifs de gros orientés vers les coûts ;
- des modalités techniques de raccordement transparentes et proportionnées ;
- et des obligations de qualité de service garantissant aux clients itinérants un niveau de service comparable à celui offert aux abonnés du réseau d'accueil.

151. L'Autorité souligne néanmoins que toute intervention publique doit être conçue de manière à ne pas altérer le fonctionnement concurrentiel des marchés. À ce titre, le montant de la compensation éventuellement versée à un opérateur en charge des missions de service public doit être strictement limité aux montants nécessaires pour maintenir la viabilité économique du service dans ces zones. Une compensation excédant ce niveau constituerait une

[32] Avis n° 2023-A-02 précité, § 108.

surcompensation, susceptible de fausser la concurrence en procurant à l'opérateur bénéficiaire un avantage indu.

152. Il appartient dès lors aux pouvoirs publics de veiller à une évaluation précise et objective des coûts nets supportés par l'opérateur en charge de ces missions, et à ce que le niveau de la compensation financière soit proportionnée. Cette exigence garantit, d'une part, la pérennité du service public des télécommunications dans les zones de carence de l'initiative privée et, d'autre part, la préservation de l'incitation des opérateurs à investir et à optimiser leurs dépenses, conformément aux principes de neutralité de la régulation sectorielle.

Recommandations :

6. Reconnaître les zones non rentables comme relevant d'une carence de l'initiative privée, ouvrant la voie à une intervention publique (compensation, DSP ou obligation de service universel), afin d'assurer le service public des télécommunications en proposant des services mobiles à l'ensemble des polynésiens ;

7. Limiter strictement le mécanisme de compensation au niveau minimal nécessaire pour assurer le déploiement et l'exploitation d'un réseau mobile dans ces zones, de manière à préserver l'incitation des opérateurs à investir et à optimiser leurs coûts.

8. Dans les zones de carence de l'initiative privée, encadrer les conditions économiques et techniques d'accès à l'itinérance, en fixant :

- des tarifs de gros orientés vers les coûts ;
- des modalités techniques de raccordement transparentes et proportionnées ; et
- des obligations de qualité de service garantissant aux clients itinérants un niveau de service comparable à celui offert aux abonnés du réseau de l'opérateur hôte.

d) PUBLICATION DE LA SEGMENTATION RETENUE ET RÉEXAMEN PÉRIODIQUE

153. Dans sa version actuelle, le projet de loi du pays ne prévoit ni la publication des segmentations territoriales retenues, ni l'existence d'une procédure de réexamen périodique de celles-ci.

154. Pourtant, une fois la segmentation territoriale arrêtée par le Conseil des ministres, il conviendrait que cette segmentation fasse l'objet d'une publication officielle, en particulier sous la forme d'une cartographie détaillée.

155. Cette cartographie devrait être accompagnée d'une présentation motivée des critères ayant conduit au classement des territoires dans telle ou telle zone, afin de garantir la transparence du dispositif et de prévenir d'éventuelles contestations fondées sur un défaut de motivation. L'Autorité souligne qu'un tel dispositif constituerait un élément essentiel pour assurer la sécurité juridique des opérateurs et la prévisibilité du cadre concurrentiel.

156. L'introduction d'une procédure de révision périodique constituerait également une garantie essentielle d'adaptation du dispositif. Compte tenu du rythme rapide des évolutions propres au secteur des télécommunications (baisse des coûts de déploiement, innovations techniques, évolution de la demande), un tel mécanisme permettrait d'actualiser les évaluations de rentabilité et, le cas échéant, d'ajuster la délimitation des zones concernées. Une telle procédure répond à l'exigence de souplesse et de prévisibilité de la régulation sectorielle.

157. Cette cartographie devrait être régulièrement actualisée, par exemple tous les quatre ans, afin de tenir compte des éventuelles évolutions économiques et territoriales.

158. L'Autorité estime que la procédure de révision de cette cartographie devrait être assortie d'une consultation publique, afin de permettre aux opérateurs de formuler leurs observations et de renforcer la légitimité du zonage retenu.

Recommandations :

9. Rendre public le zonage sous forme d'une cartographie officielle, précisant les critères économiques retenus, afin d'assurer la transparence et limiter les risques de contestation ;

10. Prévoir une révision périodique du zonage (tous les quatre ans, par exemple) pour tenir compte de l'évolution technologique, de la couverture et des coûts de déploiement, afin de maintenir une régulation adaptée aux réalités économiques.

4. Sur la nécessaire refonte des calendriers de déploiement

159. L'article LP. 212-6 introduit le principe d'une régulation différenciée de l'itinérance mobile fondée sur la délimitation de plusieurs zones géographiques au sein du territoire polynésien. L'Autorité recommande, à cet égard, d'organiser cette segmentation en trois zones économiques distinctes, afin de tenir compte des différences de densité de population, des coûts de déploiement et de rentabilité potentielle de chacune de ces zones (voir *supra*).

160. En intégrant les spécificités techniques, géographiques et économiques propres à chacune des zones géographiques de Polynésie française, le projet de loi du pays aura nécessairement une incidence sur les calendriers de déploiement des opérateurs actuellement en vigueur.

161. Comme indiqué *supra*, ces calendriers de déploiement ont été établis très antérieurement à la présente réforme, au moment de l'ouverture à la concurrence du secteur. Ils reposaient, à l'origine, sur l'hypothèse d'un déploiement du réseau mobile de chacun des opérateurs sur l'ensemble du territoire polynésien.

162. L'absence de différenciation territoriale rend dès lors la mise en œuvre de ces calendriers à la fois inefficiente et économiquement peu réaliste. Dans son avis de 2017, l'Autorité proposait déjà que les obligations de déploiement soient largement revues à la baisse afin de ne pas imposer « *aux opérateurs alternatifs de déployer leurs réseaux sur des zones du territoire où les spécificités de la Polynésie française rendent inefficace une duplication du réseau de l'opérateur historique. Cette exigence génère des inefficacités et fausse le jeu normal de la concurrence. Il serait plus efficace de déployer un seul et unique réseau physique, ce qui n'implique pas qu'il soit utilisé par un seul fournisseur de services. L'enjeu est de mettre en œuvre des obligations de déploiements adaptées, d'investir dans des réseaux modernes de manière efficace malgré l'étroitesse des marchés, pour réduire la fracture numérique et favoriser l'accès aux différents services pour tous les Polynésiens* »[33].

163. Il conviendra donc, une fois les différentes segmentations territoriales établies, d'adopter de nouveaux arrêtés d'application afin de réviser les calendriers de déploiement assignés à chaque opérateur. Ces ajustements devront permettre d'adapter les obligations de déploiement aux spécificités propres à chacune des zones de la Polynésie française. L'Autorité souligne qu'une telle refonte des calendriers de déploiement est nécessaire pour garantir la cohérence d'ensemble de la régulation sectorielle afin d'éviter l'imposition d'obligations disproportionnées, tout en préservant une concurrence équilibrée dans les zones

[33] Avis n° 2017-A-02 précité, p. 5

économiquement viables et un accès équitable au service mobile sur l'ensemble du territoire polynésien. Les nouvelles zones pourraient constituer la base du cahier des charges rénové :

- zone 1 : les opérateurs devront déployer leurs propres infrastructures, selon des calendriers ambitieux mais économiquement soutenables ;
- zone 2 : l'objectif serait de garantir une itinérance régulée sur le réseau existant, plutôt que d'imposer un déploiement parallèle coûteux et inefficace des trois opérateurs, des obligations spécifiques de déploiement peuvent toutefois subsister pour certains opérateurs dans des zones de rentabilité supérieure ;
- zone 3 : le déploiement sera limité à l'opérateur en charge du service public, sans obligations de déploiement pour les opérateurs alternatifs, l'accent étant mis sur l'accès à l'itinérance régulée.

164. À l'instar des procédures de révision de la segmentation territoriale, il conviendrait d'assortir la publication des calendriers de déploiement d'une procédure de réexamen périodique, par exemple tous les quatre ans, afin de les ajuster en fonction des évolutions technologiques, démographiques et économiques de la Polynésie française. Ce mécanisme pourrait également être coordonné avec les mises à jour de la segmentation territoriale prévues à l'article LP. 212-6.

165. L'Autorité estime que la révision périodique des calendriers de déploiement constitue désormais une condition essentielle à la mise en œuvre effective de la segmentation territoriale. Une telle refonte contribuerait à assurer la cohérence technique et économique des déploiements, à maintenir un équilibre concurrentiel entre opérateurs et à garantir le respect des objectifs d'aménagement numérique du territoire polynésien.

Recommandations :

11. Procéder, une fois le projet de loi du pays adopté et les segmentations territoriales arrêtées, à une révision cohérente des obligations de déploiement et de leurs calendriers pour chacun des opérateurs mobiles. Cette révision devrait permettre d'adapter les obligations de couverture aux réalités économiques et techniques identifiées dans chaque zone ;

12. Établir une révision périodique des calendriers de déploiement permettant d'assurer une meilleure cohérence technique des enjeux économiques et un équilibre concurrentiel entre opérateurs du territoire polynésien.

5. Sur la possibilité de reclassement d'une zone donnée (art. LP. 212-7)

166. L'article LP. 212-7 du projet de loi du pays prévoit la faculté, pour le Conseil des ministres, de déroger à la segmentation arrêtée afin de reclasser un site donné de manière « *ponctuel*[le] *et temporaire dans une catégorie de zone mieux adaptée aux conditions réelles de desserte du site concerné* ». Les modalités d'application sont renvoyées à un arrêté pris en Conseil des ministres.

167. Selon l'exposé des motifs, cette procédure de reclassement vise à éviter les effets d'une segmentation territoriale trop rigide, en permettant une adaptation pragmatique aux spécificités locales.

168. À titre d'exemple, la DGEN a indiqué que certains sites au sein d'une île classée en zone dense sont susceptibles de demeurer isolés de la zone principale, en raison de caractéristiques

géographiques propres, telles que l'existence de vallées peu habitées, de zones montagneuses ou difficilement accessibles. Dans une telle configuration, ces sites pourraient faire l'objet d'une procédure de reclassement, prévue par l'article LP. 212-7, en leur permettant d'être considérés comme relevant d'une zone distincte de la segmentation territoriale retenue. La DGEN a également précisé que cette procédure de reclassement fera l'objet d'un réexamen régulier, afin d'assurer son adaptation continue à l'évolution des conditions locales et technologiques.

169. L'Autorité relève la légitimité de la démarche ayant motivé la création de l'article LP. 212-7, qui vise à tenir compte des réalités géographiques composites susceptibles de se manifester au sein même des segmentations territoriales établies sur le fondement de l'article LP. 212-6.

170. La procédure de reclassement ainsi envisagée appelle toutefois plusieurs observations, tant sur ses modalités de mise en œuvre que sur les garanties nécessaires à son encadrement.

171. L'Autorité note que la rédaction de l'article LP. 212-7 est imprécise quant aux critères pouvant justifier un tel reclassement. En se bornant à mentionner la possibilité d'un reclassement « *mieux adapté aux conditions réelles de desserte* », sans en définir ni la nature ni les modalités d'appréciation, le texte ouvre la voie à une marge d'interprétation excessivement large. Aucune distinction n'est faite, par exemple, entre les motifs techniques (dégradation d'infrastructures, contraintes géographiques), économiques (évolution de la demande, désengagement d'un opérateur) ou concurrentiels (apparition d'un monopole de fait) qui pourraient justifier une telle révision.

172. L'absence de critères objectifs dans le déclenchement de la procédure de reclassement fragilise la sécurité juridique du dispositif, rendant les décisions de reclassement difficilement prévisibles pour les opérateurs concernés et générant, par voie de conséquence, une incertitude pour leurs investissements. De telles imprécisions exposent le dispositif à un risque de contentieux avec les opérateurs et de déstabilisation des segmentations territoriales établies sous le régime prévu à l'article LP. 212-6.

173. S'agissant de la procédure de reclassement elle-même, il conviendrait que les décisions de reclassement soient précédées d'un avis technique indépendant, fondé sur des données économiques et géographiques objectives, et que les opérateurs concernés soient en mesure de formuler des observations. À défaut, la procédure pourrait porter atteinte à la confiance des acteurs du marché dans la crédibilité du cadre réglementaire.

174. La procédure de reclassement est également susceptible de générer une complexité opérationnelle d'ordre réglementaire. La DGEN a précisé que la procédure de reclassement, à l'instar de la procédure de segmentation territoriale prévue à l'article LP. 212-6, n'était pas exclusivement destinée à traiter les questions relatives à l'itinérance mobile. Elle a vocation à s'appliquer plus largement à divers sujets relevant du secteur des télécommunications, tels que les télécommunications extérieures. Dans ces conditions, la question de l'articulation entre des logiques sectorielles distinctes de différents secteurs des télécommunications (par exemple : télécommunications extérieures et itinérance mobile) méritent d'être posées, afin d'éviter toute imbrication susceptible de nuire à la cohérence du dispositif.

175. À cet égard, il pourrait se révéler pertinent que la procédure de reclassement présente un champ d'application couvrant plusieurs segments du secteur des télécommunications, dans la mesure où une telle approche permettrait de mieux traiter certaines situations spécifiques, telles que, par exemple, un site isolé au sein d'une zone dense. Dans une telle hypothèse, le recours à l'itinérance mobile régulée ne paraît pas constituer une solution adaptée, dès lors qu'il suppose l'existence préalable d'infrastructures mobiles. La couverture de la zone concernée pourrait être

assurée, à l'inverse, par une solution technologique satellitaire, permettant de pallier l'absence d'infrastructures terrestres.

176. En tout état de cause, la faculté de reclassement prévue à l'article LP. 212-7 ne saurait avoir pour effet de rendre inopérante la segmentation territoriale définie à l'article LP. 212-6. En effet, le reclassement d'une zone donnée est susceptible d'engendrer des effets de bord, notamment lorsque la procédure conduit, au sein d'une zone dense principale, à la création de périmètres dérogatoires.

177. Dans ce contexte, l'application simultanée de régimes juridiques différents sur un même territoire pourrait entraîner des conséquences indésirables tant pour les opérateurs que pour les usagers, telles que l'encouragement à des stratégies d'optimisation consistant à tirer parti des conditions du régime dérogatoire dans des zones qui ne devraient pas en bénéficier. Ces effets de bord sont susceptibles de compromettre l'efficacité de la régulation et requièrent un suivi renforcé et des contrôles fréquents de la part du régulateur, ce qui accroît les coûts de régulation en raison de la complexité opérationnelle induite.

178. Afin de limiter ces effets indésirables, la procédure de reclassement devrait préciser les limites des zones superposées et les règles applicables à chacune des zones, limiter l'existence de zones hétérogènes au sein d'un même périmètre aux seules situations justifiées par des différences significatives des caractéristiques locales mais également prévoir un examen périodique du régulateur afin de vérifier que les conditions initiales justifiant le reclassement demeurent remplies.

179. En tout état de cause, l'Autorité relève que la procédure de reclassement ne devrait a priori pas concerner l'itinérance dont le régime juridique prévoit que dans les zones denses, dites également concurrentielles, les opérateurs sont tenus de développer leurs propres réseaux et sont donc censés ne pas avoir recours à l'itinérance sur le réseau d'un concurrent.

Recommandations :

13. Prévoir, au sein de l'article LP. 212-7, la définition de critères objectifs permettant de déterminer le déclenchement de la procédure de reclassement d'un site donné, tels que l'absence d'infrastructures mobiles, l'existence de contraintes géographiques particulières ou encore une variation significative de rentabilité ;

14. Prévoir, dans les arrêtés d'application, que toute décision de reclassement soit précédée d'un avis technique indépendant, fondé sur des données économiques et géographiques vérifiables, et que les opérateurs concernés disposent de la faculté de présenter des observations dans le cadre de la procédure ;

15. Limiter, dans les arrêtés d'application, les effets indésirables de la procédure de reclassement en restreignant les zones hétérogènes au sein d'un même périmètre à des situations justifiées par des différences significatives de caractéristiques locales, et en prévoyant un examen périodique rigoureux par le régulateur.

6. Sur la nécessité d'un régulateur indépendant

180. Le projet de loi du pays institue une segmentation territoriale de la Polynésie française en matière d'itinérance mobile locale sur la base d'un certain nombre de critères prévus à l'article LP. 212-6. Si cette démarche poursuit un objectif légitime d'efficience économique et de

continuité territoriale, l'Autorité relève toutefois que les conditions de sa mise en œuvre, présentent des risques quant à la neutralité de la régulation et à l'impartialité du processus décisionnel.

181. En effet, le projet de loi du pays prévoit que le Conseil des ministres constituera l'organe décisionnel compétent en matière de régulation de l'itinérance mobile. À ce titre, cette instance se verra reconnaître un périmètre d'intervention particulièrement étendu, couvrant la détermination de la méthodologie technico-économique permettant l'évaluation des coûts des prestations d'itinérance (art. LP. 212-26-1 al. 1), la fixation du prix plafond applicable aux prestations régulées (art. LP. 212-26-2 al. 1), mais également le règlement des différends entre opérateurs si la procédure amiable préalable n'a pas abouti (art. D. 212-26, al. 6) ainsi que la définition des segmentations territoriales relative à la régulation de l'itinérance mobile (art. LP. 212-6). La DGEN, service administratif en charge des télécommunications, aura la charge de l'instruction technique des dossiers.

182. Ce cumul de prérogatives confère au Conseil des ministres un pouvoir décisionnel sur l'ensemble des aspects de la régulation de l'itinérance.

183. L'Autorité relève que la concentration, au sein du Conseil des ministres, de l'ensemble des fonctions de régulation suscitent de sérieuses interrogations quant à la neutralité institutionnelle du dispositif de régulation proposé. Cette préoccupation apparaît d'autant plus marquée que le Conseil des ministres est également l'actionnaire majoritaire de l'opérateur historique Onati, lequel se trouve en position de monopole de fait sur les prestations d'itinérance dans les archipels éloignés, et sera, de ce fait, l'un des opérateurs concernés par la régulation de ses prestations d'itinérance à l'avenir. Dans un tel contexte, le cumul des fonctions d'actionnaire et de régulateur pourrait introduire un risque structurel de conflit d'intérêts, susceptible de compromettre l'objectivité des décisions adoptées par le régulateur.

184. Ce double rôle crée, en effet, une situation où l'autorité en charge d'assurer la neutralité de la régulation et d'assurer la préservation du jeu concurrentiel pourrait, dans le même temps, être conduite à défendre ses intérêts d'actionnaire majoritaire d'Onati. Une telle situation est de nature à affaiblir la crédibilité et l'efficacité de la régulation, en particulier dans les zones où l'opérateur historique conserve un avantage structurel décisif et où l'intervention du régulateur est la plus nécessaire pour garantir des conditions d'accès équitables.

185. Dans ses avis en matière de télécommunications[34], l'Autorité a constamment rappelé que, pour qu'une régulation économique soit efficace et que la concurrence produise ses effets bénéfiques pour les consommateurs, les règles du jeu doivent être objectives, claires, transparentes et non discriminatoires. Dans un secteur hautement technique et à forte intensité capitalistique, l'absence de garanties procédurales dans la définition du zonage et de ses révisions expose le dispositif à des risques de traitement différencié entre opérateurs et, par conséquent, à des atteintes au principe d'égalité de traitement.

186. Il ressort également de l'instruction qu'il apparait que les opérateurs mobiles alternatifs affichent une confiance faible dans la fonction de régulation exercée par les pouvoir publics, les différents contentieux administratifs et devant l'Autorité de la concurrence se sont également multipliés[35].

187. Ce principe fondamental d'indépendance est également réaffirmé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (« *OCDE* »), qui considère qu'une régulation

[34] Voir notamment les avis n° 2017-A-02, n° 2019-A-05 et n° 2023-A-03 précités.

[35] Avis n° 2017-A-02 précité, § 303 à 307.

crédible suppose que l'entité régulatrice soit distincte, tant sur le plan institutionnel que fonctionnel, de toute entité exerçant des activités économiques régulées[36]**.**

188. À cet égard, l'Autorité note que plusieurs petits États insulaires, dotés de marchés de taille comparable ou inférieure à celui de la Polynésie française, ont fait le choix d'une régulation indépendante. C'est notamment le cas de territoires tels que le Vanuatu, les Samoa, les iles Cook, les États fédérés de Micronésie ou encore les Seychelles**,** qui ont institué des autorités de régulation indépendantes du pouvoir politique. Il peut également être fait référence à la réforme en cours de l'Autorité de la Concurrence de la Nouvelle-Calédonie, laquelle prévoit de transformer l'autorité administrative indépendante en une entité exerçant conjointement la compétence d'autorité de la concurrence et de régulation du secteur des télécommunications en Nouvelle-Calédonie[37]. Ce choix, loin d'être symbolique, répond à un objectif d'efficacité et de confiance de l'ensemble des acteurs dans l'architecture de la régulation sectorielle.

189. Dans cette perspective, l'Autorité estime indispensable que soient instaurées des garanties effectives d'indépendance et de transparence dans l'exercice de la régulation, en confiant la mission de régulation de l'itinérance mobile, et plus largement du secteur des télécommunications, à une agence de régulation sectorielle indépendante. De telles garanties apparaissent essentielles pour préserver la confiance des acteurs du marché, assurer la légitimité du cadre régulatoire, et garantir que la régulation s'exerce au seul bénéfice d'une concurrence loyale et efficace, notamment dans les territoires où l'équilibre économique demeure fragile.

190. Ce régulateur indépendant, doté de compétences économiques, techniques et juridiques, serait chargé de :

- définir et publier la méthodologie de segmentation et de révision des zones, sur la base d'indicateurs objectifs de rentabilité, de couverture et de demande ;
- émettre un avis préalable, voire conforme sur les décisions de reclassement ponctuel prises en application de l'article LP. 212-7 ;
- assurer un suivi régulier et public de l'application du dispositif et de ses effets sur la concurrence ;
- garantir la neutralité et la transparence des interventions publiques dans les zones de carence.

191. Une telle autorité permettrait d'assurer une régulation cohérente, prévisible et impartiale, conforme aux principes de sécurité juridique et de bonne administration, tout en favorisant la confiance des opérateurs et la stabilité des investissements.

192. En définitive, l'Autorité rappelle que l'indépendance du régulateur ne constitue pas une fin en soi, mais un instrument au service de la crédibilité et de l'efficacité du cadre concurrentiel. Elle garantit aux opérateurs, aux consommateurs et aux pouvoirs publics que les décisions prises le sont sur la base de critères objectifs, transparents et prévisibles, et non d'intérêts institutionnels ou patrimoniaux. Dans un secteur caractérisé par des investissements lourds, une forte asymétrie d'information et la présence d'un opérateur historiquement dominant, cette indépendance apparaît comme une condition essentielle à une régulation équilibrée et crédible. La création d'un régulateur indépendant pourrait, selon les choix institutionnels du Pays, prendre la forme soit d'une autorité dédiée aux communications électroniques, soit d'un

[36] Voir notamment le rapport de l'OCDE, *Creating a Culture of Independence – Practical Guidance against Undue Influence*, 1er décembre 2017 ou encore la note de l'OCDE, *Independence of Competition Authorities – From Design to Practice*, 1er décembre 2016.

[37] Communiqué de presse du gouvernement de la Nouvelle Calédonie du 18 décembre 2024, *Un partenariat pour une régulation indépendante des télécommunications en Nouvelle-Calédonie*.

élargissement des compétences de l'Autorité polynésienne de la concurrence à la régulation économique sectorielle, conformément aux pratiques observées dans d'autres collectivités ultramarines.

Recommandation :

16. Confier la mission de régulation de l'itinérance mobile, et plus largement du secteur des télécommunications, à une agence de régulation sectorielle indépendante.

B. ORIENTATIONS DE LA RÉGULATION *EX ANTE* : FONDEMENTS DU MODÈLE DE COÛTS ET ÉVOLUTION

193. Une fois la segmentation territoriale établie, le projet de loi du pays vise à instaurer une régulation *ex ante* du prix des prestations d'itinérance mobile en Polynésie française. Dans « *certaines îles identifiées par la segmentation territoriale* » (art. LP. 212-26-2), le prix de l'itinérance mobile a vocation à être encadré par un plafond tarifaire fixé par voie d'arrêté, de manière à garantir l'accessibilité des services tout en préservant les incitations à l'investissement de l'opérateur hôte.

194. La première étape de cette régulation consiste à définir un ensemble de principes directeurs destinés à déterminer la méthode de calcul des coûts applicables aux prestations d'itinérance. Ces principes visent à assurer la transparence et la prévisibilité du cadre tarifaire, conditions nécessaires à une régulation *ex ante* efficace. Le projet de loi du pays prévoit à l'article LP. 212-26-1 la « *méthodologie technico-économique* » permettant de déterminer l'encadrement des prix des services d'itinérance entre opérateurs mobiles autorisés en Polynésie française.

195. L'Autorité s'attachera, dans un premier temps, à examiner les principes directeurs qui ont guidé la conception du nouveau modèle de calcul des coûts (**1.**). Sans préjuger des orientations définitives qui pourraient être retenues à l'issue du processus d'adoption du texte, l'Autorité examinera, à titre exploratoire, l'hypothèse consistant à substituer au modèle fondé sur les coûts moyens incrémentaux à long terme (ci-après « **CMILT** ») un modèle reposant sur les coûts incrémentaux à long terme (ci-après « **CILT** »), telle qu'elle est évoquée dans l'exposé des motifs (**2.**).

1. Sur les principes directeurs du modèle de coût à établir

196. L'examen du projet de loi du pays fait apparaître plusieurs clarifications quant à la méthodologie technico-économique retenue pour la détermination des coûts des prestations d'itinérance mobile proposées par l'opérateur hôte. L'Autorité salue la volonté du législateur de renforcer la transparence des coûts pertinents servant de référence au calcul du tarif d'itinérance. Cette clarification constitue un élément déterminant du dispositif de régulation des prix de l'itinérance, le coût ainsi défini constituant la base de calcul du plafond tarifaire applicable.

197. Le projet de texte prévoit que la méthodologie technico-économique reposera sur « *une analyse des coûts pertinents, des conditions de marché, et des objectifs de régulation* ». Cette méthodologie est adoptée en Conseil des ministres sur proposition du service en charge des télécommunications (art. LP. 212-26-1, al. 1). Le projet prévoit également que la méthodologie de calcul des coûts peut évoluer en fonction du développement du marché polynésien des télécommunications et de son degré de maturité (art. LP. 212-26-1, al. 1). Enfin, il est précisé

que les modalités d'application de l'article LP. 212-26-1 seront fixés par arrêté en conseil des ministres (art. LP. 212-26-1, al. 8).

198. À ce stade, la méthodologie de calcul appelée à fonder le futur modèle économique du dispositif demeure marquée par une certaine indétermination. En l'absence de précisions explicites quant aux modalités de structuration du modèle de coûts envisagé, tant dans ses paramètres techniques que dans ses principes de fonctionnement, l'analyse juridique correspond à un exercice de projection, à partir d'éléments limités.

199. Sur les orientations retenues dans le projet de loi du pays, l'analyse se structurera autour de deux axes : le premier portera sur les orientations identifiées dans le projet de loi du pays (**a.**), le second s'attachera à exposer les incertitudes qui subsistent encore quant aux orientations de la régulation (**b.**).

a) SUR LES ORIENTATIONS RETENUES DANS LE PROJET DE LOI DU PAYS

200. Si le projet de texte ne propose pas d'architecture complète de la méthodologie de calcul retenue, il n'en demeure pas moins qu'il esquisse certaines orientations visant à encadrer le contenu des arrêtés d'application. Ces prémices permettent d'identifier les premiers jalons du cadre méthodologique que le Pays souhaite adopter quant à l'assiette de coûts pertinents à retenir, à savoir : l'exclusion explicite des investissements publics du périmètre des coûts pris en compte par la méthodologie de calcul (***i.***), la reconnaissance d'une rémunération des risques assumés par l'opérateur hôte (***ii.***), ou encore les modalités de valorisation des investissements engagés (***iii.***).

i. L'exclusion des investissements publics de la méthodologie de calcul

201. L'article LP. 212-26-1 al. 4 prévoit que les investissements publics, mobilisés pour financer tout ou partie des infrastructures servant à la prestation d'itinérance, *« devr*[ont] *être soustraits de l'investissement initial* ». Le projet de loi du pays indique que ce mécanisme vise à éviter une rémunération indue du capital sur cette part d'investissement et à garantir une tarification équitable.

202. L'Autorité accueille favorablement l'évolution introduite par le projet de texte visant à exclure la part de financement public de l'assiette de coûts pertinents.

203. Cette exclusion répond à une observation faite par l'Autorité dans le cadre de ses avis précédents[38], laquelle recommandait de retirer des méthodes de calcul les différents investissements dans le réseau de téléphonie mobile réalisés avant l'ouverture à la concurrence par l'opérateur historique mais également les investissements réalisés par l'opérateur historique après l'ouverture à la concurrence mais dans le cadre du service public des télécommunications sur la base de financements publics.

204. Il convient en effet de rappeler que le réseau de l'opérateur historique avait déjà été déployé dans les zones peu denses avant l'ouverture à la concurrence, ce déploiement résultant de son statut d'opérateur historique et de ses obligations de service public. Ces déploiements, en particulier dans les archipels éloignés, ont fréquemment bénéficié de subventions publiques. Dans ce contexte, les investissements réalisés sur financements publics et/ou consentis à l'époque du monopole public n'ont pas vocation à être inclus dans l'assiette des coûts servant à la détermination du prix régulé de la prestation d'itinérance.

[38] Voir notamment, à cet égard, avis 2020-A-02 du 17 juin 2020

205. Leur exclusion permet de préserver la neutralité économique du modèle de régulation, en veillant à ce que le plafond tarifaire reflète uniquement les coûts effectivement supportés par l'opérateur hôte, excluant les financements publics historiques.

206. Le caractère composite de l'opérateur historique, tout à la fois opérateur commercial, gestionnaire de réseau et opérateur en charge du service public des télécommunications, soulèvent un certain nombre de difficultés déjà relevées par l'Autorité dans le cadre de ses avis relatifs au secteur des télécommunications. Ces avis recommandaient *à minima* de séparer fonctionnellement les différentes activités de l'opérateur historique, distinguant les activités de réseau en situation de monopole des activités de services en concurrence. Cette distinction est nécessaire pour préserver la neutralité économique du modèle de calcul des coûts et garantir que les tarifs régulés reflètent uniquement les coûts pertinents liés aux activités d'itinérance[39].

ii. Sur la prise en compte des risques encourus par l'opérateur hôte

207. L'article LP. 212-26-1 al. 2 prévoit un autre élément de détermination des coûts pertinents dans le cadre de la méthodologie technico-économique, à savoir les risques pris par l'opérateur qui propose l'itinérance « *pour établir et exploiter son réseau mobile dans les îles que les opérateurs demandeurs des prestations d'itinérance n'ont pas l'obligation de couvrir aux termes de leurs autorisations* ».

208. Il convient de rappeler que certains territoires polynésiens, tels que les archipels éloignés, sont marqués par une faiblesse démographique et une faible rentabilité économique des infrastructures, où seules les infrastructures de l'opérateur historique existent aujourd'hui grâce à ses obligations de service public et aux subventions publiques qui lui ont été octroyées pour les réaliser. Ses deux concurrents à l'aval utilisent des prestations d'itinérance pour offrir leurs services mobiles dans ces territoires. Ces derniers sont logiquement considérés comme des zones relevant d'une carence de l'initiative privée, c'est-à-dire où aucun acteur économique rationnel n'investirait seul[40].

209. Dans la circonstance où l'entièreté de l'investissement est couverte par une contribution publique, il serait inadéquat que l'article LP. 212-26-1 al. 2 introduise la notion de « *risque* ». En revanche, si l'opérateur investit au-delà de la contribution publique, il prend alors un risque capitalistique pour déployer son réseau.

210. À cet égard, il doit être noté que le déploiement et l'amélioration de la couverture mobile dans les archipels éloignés ont récemment bénéficié d'une subvention publique de 325 millions de F CFP octroyée à Onati en mai 2025, visant le remplacement progressif des équipements 2G par des infrastructures 2G/4G/4G+ et le déploiement de 49 nouveaux sites[41]. Cette subvention intervient dans le prolongement d'une autre subvention publique de 250 millions de F CFP octroyée en juillet 2022 à Onati en contrepartie d'une obligation de déploiement de 46 sites dans 21 îles des archipels éloignés[42].

211. L'Autorité considère qu'il conviendrait de veiller à ce que les dispositions de l'article LP. 212-26-1, alinéa 2, ne conduisent pas à la réintégration, de manière indirecte, dans la méthodologie de calcul des coûts des investissements de réseau réalisés sur fonds publics, notamment à travers les subventions octroyées par le Pays.

---

39 Avis n° 2017-A-02 précité, § 249.

40 *Ibidem*, § 180 s.

41 Voir site Internet de la Présidence de la Polynésie française, Conseil des ministres du 28 mai 2025, https://www.presidence.pf/conseil_ministres/conseil-des-ministres-du-28-mai-2025/

42 Rapport d'activité du groupe OPT 2022, p. 20.

212. Il conviendrait de compléter l'article LP. 212-26-2 afin de préciser la manière dont la méthodologie de calcul des coûts prendra en compte le risque économique associé, ainsi que les critères retenus à cet effet. En particulier, ces précisions devraient notamment tenir compte des zones telles que définies *supra*.

Recommandations :

17. Préciser dans les arrêtés d'application de l'article LP. 212-26-2 la manière dont la méthodologie de calcul des coûts intègre le risque économique associé, ainsi que les critères retenus pour cette prise en compte et prend en compte les contributions publiques.

iii. Sur la méthode de valorisation des investissements

213. L'article LP. 212-26-1 al. 3 prévoit que la méthodologie de détermination des coûts de l'itinérance mobile intégrera une rémunération raisonnable du capital investi, « *calculée selon le coût moyen pondéré du capital* », qui doit permettre de refléter les risques spécifiques au secteur des télécommunications mobiles en Polynésie française.

214. Le coût moyen pondéré du capital (ci-après « **CMPC** »)[43] constitue la méthode destinée à assurer la rémunération appropriée du capital investi dans les infrastructures de réseau. Le CMPC correspond au taux de rentabilité annuel moyen du capital attendu par les apporteurs de capitaux, combinant le coût de la dette (créanciers) et la rémunération des fonds propres (actionnaires). Cet élément représente le coût global du financement des investissements. Le taux applicable à la dette est déterminé sur la base de son coût effectif, tandis que celui afférent aux fonds propres intègre une prime de risque. Il s'agit d'un paramètre essentiel du modèle de calcul des coûts.

215. L'Autorité accueille favorablement le caractère désormais plus encadrant du projet de loi du pays sur cet élément essentiel de la méthodologie de calcul des coûts. Cette évolution répond à une recommandation antérieure de l'Autorité, qui soulignait le caractère insuffisamment prescriptif du cadre précédemment applicable au secteur des télécommunications[44].

216. Compte tenu du caractère fortement capitalistique du secteur des télécommunications, les investissements représentent une part très importante des coûts supportés par les opérateurs mobiles. Dans ce contexte, la méthode d'amortissement retenue est essentielle et susceptible d'avoir une incidence forte sur les coûts et, *in fine*, sur les tarifs d'itinérance.

217. Dans son avis de 2020[45], l'Autorité a déjà eu l'occasion de souligner que la méthode retenue pour la rémunération du capital et les paramètres retenus sont de nature à influer sur la valorisation des investissements pris en compte dans le modèle de coûts. Selon les paramètres retenus (ex : durée d'amortissement, taux de rémunération, valorisation des actifs, etc.), la méthodologie peut conduire à une valorisation différenciée des investissements, en particulier entre les infrastructures anciennes et celles de nouvelle génération[46]. Ces choix conditionnent la détermination d'une rémunération du capital jugée raisonnable et proportionnée, nécessaire à l'objectif de neutralité de la régulation sectorielle des télécommunications.

---

43 Le CMPC est également fréquemment désigné par son acronyme anglais « WACC » (*Weighted Average Cost of Capital*).

44 Avis n° 2017-A-02 précité, § 249 s.

45 Avis n° 2020-A-02 précité, § 149.

46 *Ibidem*

218. Le principe de neutralité constitue, en effet, une exigence fondamentale de la régulation économique, promu notamment par l'OCDE dans ses publications[47]. Il implique que la régulation n'avantage ni ne désavantage un acteur, une technologie ou un modèle d'investissement particulier, mais vise à créer des conditions de concurrence équitables entre opérateurs et à garantir une allocation efficace des ressources.

219. Dans le contexte polynésien, cette exigence revêt une importance particulière : la taille restreinte du marché, le poids des coûts fixes et la structure oligopolistique, voir monopolistique, du secteur rendent indispensable une approche équilibrée entre incitation à l'investissement et prévention des distorsions concurrentielles. La neutralité du modèle de coûts suppose ainsi que la méthodologie retenue pour le calcul du CMPC ne favorise ni les opérateurs historiquement implantés disposant d'infrastructures amorties, ni les nouveaux entrants ayant supporté des coûts d'investissement récents plus élevés.

220. En pratique, le respect du principe de neutralité impose que les paramètres de calcul du CMPC (taux sans risque, prime de risque sectorielle, structure de capital de référence, etc.) soient définis de manière transparente, objective et non discriminatoire, en cohérence avec les standards méthodologiques appliqués par les autorités de régulation européennes[48]. Cette approche contribue à garantir que la rémunération du capital reste proportionnée au risque réellement supporté, sans introduire de biais dans la fixation des tarifs d'itinérance.

221. Il ressort de l'instruction que le CMPC constitue également la méthode de valorisation des investissements dans le cadre de la détermination des tarifs de référence d'interconnexion des terminaisons d'appels mobiles (ci-après « **TRI-TAM** ») des opérateurs. Cette détermination des CMPC « itinérance » serait donc susceptible d'être parallélisée avec la détermination des CPMC dans le cadre des TRI-TAM tous les deux ans.

222. Si l'Autorité comprend que la détermination exacte de cette rémunération n'est pas du ressort de la loi du pays, il conviendra toutefois de s'assurer que le Conseil des ministres fixe précisément le montant de la rémunération raisonnable du capital investi sur la base du CPMC dans les arrêtés d'application à venir.

b) SUR LES INCERTITUDES RELATIVES AUX ORIENTATIONS DE LA REGULATION

223. Dans son avis de 2017[49], l'Autorité avait eu l'occasion de souligner le caractère « *trop peu détaillée s'agissant des principes et des méthodologies d'évaluation des coûts pertinents de l'OPT* » de la réglementation dont la finalité est d'établir la tarification des prestations de gros fournies par l'opérateur historique en situation de monopole et nécessaires aux opérateurs concurrents. L'Autorité soulignait une « *absence de lignes directrices sur ces méthodes, tant sur les concepts que leurs modalités,* [qui] *laisse à l'OPT une grande marge de manœuvre (qu'il déplore par ailleurs) dans le traitement de sa comptabilité analytique et dans l'établissement des tarifs réglementés* »[50].

224. Il convient donc de saluer l'avancée que représente le projet de loi du pays visant à renforcer la clarté et la prévisibilité du cadre normatif applicable aux prestations d'itinérance mobile.

---

47 Voir notamment note de l'OCDE, *The Promotion of Competitive Neutrality by Competition Authorities*, 17 novembre 2021 et rapport de l'OCDE, *Competitive Neutrality Toolkit: Promoting a Level Playing Field*, 11 juin 2024.

48 Voir l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ou l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques

49 Avis n° 2017-A-02, § 260 à 265.

50 *Ibidem.*

Certaines incertitudes demeurent toutefois sur les orientations retenues dans le cadre de la régulation.

i. Sur le contenu de l'article LP. 212-26-1 al.1

225. L'article LP. 212-26-1 al. 1 indique que la méthodologie technico-économique permettant de déterminer les tarifs applicables aux services d'itinérance devra reposer sur « *une analyse des coûts pertinents, des conditions de marché, et des objectifs de régulation* ».

226. En précisant certains principes structurants de la méthodologie de calcul des coûts, le législateur a contribué à renforcer la transparence du dispositif et la sécurité juridique dont disposent l'ensemble des opérateurs. Ces orientations générales constituent une étape notable dans la régulation des prix de l'itinérance, tout en laissant néanmoins subsister un certain nombre d'incertitudes, notamment concernant la délimitation des coûts pertinents à prendre en compte et plus généralement les objectifs de la régulation mise en place.

227. Il convient toutefois de relever que les orientations méthodologiques adoptées, laissant une marge d'appréciation importante au Conseil des ministres, est susceptible d'engendrer des interprétations divergentes, voire contradictoires du dispositif réglementaire de régulation de l'itinérance.

228. **S'agissant des « *coûts pertinents* »**, cette référence suggère un rattachement aux principes de tarification fondée sur les coûts traditionnellement mobilisés dans les secteurs régulés afin de prévenir les comportements de tarification excessive ou d'éviction. Cette orientation est d'ailleurs confirmée par l'alinéa 5 de l'article LP. 212-26-1, qui fait référence de manière explicite à un tarif de l'itinérance orienté vers les coûts.

229. L'objectif d'une telle référence est bien évidemment de s'assurer que les tarifs régulés à venir reflètent une base économique objective, tout en évitant la prise en compte de coûts non liés à la fourniture des prestations d'itinérance mobile.

230. Pour autant, le projet de loi du pays se limite à la notion générale de « *coûts pertinents* » sans en préciser ni le contenu ni la dimension temporelle Or, dans le cadre d'une régulation tarifaire fondée sur un modèle de coûts, cette notion renvoie classiquement aux coûts prospectifs d'un opérateur efficient, et non aux dépenses historiques. Il pourrait être utilement précisé que, dans le cadre de la régulation de l'itinérance, les « coûts pertinents » doivent être entendus comme les coûts incrémentaux supportés pour la fourniture du service régulé.

231. **S'agissant des « *objectifs de régulation* »**, ils renvoient de manière implicite aux finalités poursuivies par une régulation sectorielle. En revanche, aucune information sur les objectifs de cette régulation ne peut être tirée du projet de loi du pays. L'Autorité note que seule la lecture de l'exposé des motifs permet de comprendre l'objectif de la réforme : « *créer un marché des télécommunications plus compétitif et plus juste, garantissant à l'ensemble de la population polynésienne un accès élargi à des services de qualité, à des conditions tarifaires raisonnables et adaptées à l'évolution du marché. Il s'agit ici de trouver un équilibre entre une concurrence par les infrastructures lorsqu'elle est envisageable et une concurrence par les services lorsqu'elle est préférable*. »

232. Il aurait pu être utile que le projet de loi du pays se réfère explicitement aux objectifs de la régulation mentionnés dans l'exposé des motifs, notamment afin de consolider la prévisibilité du cadre juridique recherché par le législateur.

233. Il pourrait ainsi être précisé que l'objectif de la régulation doit être de garantir la couverture mobile de l'ensemble du territoire polynésien ainsi que la promotion d'une concurrence effective au bénéfice des utilisateurs finals, notamment au travers de conditions tarifaires

raisonnables et de services de qualité. Dans ce cadre, il pourrait être précisé que la régulation peut mobiliser, de manière différenciée, une concurrence par les infrastructures lorsqu'elle est économiquement soutenable et de concurrence par les services lorsque cette dernière apparaît plus efficiente au regard des caractéristiques du marché. Une telle clarification contribuerait à encadrer la mise en œuvre des mécanismes proposés et à assurer leur cohérence avec les objectifs poursuivis.

Recommandations :

18. Préciser l'article LP. 212-26-1 al. 1 afin qu'il reflète que les « coûts pertinents », sur lesquels repose la méthodologie technico-économique, doivent s'entendre comme les coûts incrémentaux prospectifs supportés par un opérateur efficient pour la fourniture du service régulé ;

19. Expliciter dans le projet de texte les objectifs de la régulation de l'itinérance, tels que concilier le développement de la couverture mobile du territoire et la promotion d'une concurrence effective au bénéfice des clients finals ainsi que le développement d'une concurrence par les services plutôt que par les infrastructures, lorsque cette approche apparaît la plus efficiente au regard des caractéristiques du marché.

ii. Sur le contenu de l'article LP. 212-26-1 al. 2

234. L'article LP. 212-26-1 alinéa 2 introduit un degré supplémentaire d'adaptabilité en prévoyant que la méthodologie de calcul des coûts puisse « *évoluer en fonction du degré de maturité du marché polynésien des télécommunications afin d'adapter les règles de tarification aux besoins du secteur et aux conditions économiques et technologiques en vigueur* ».

235. Cet alinéa 2 vise à garantir la flexibilité du cadre réglementaire, afin que la régulation des prix de l'itinérance puisse être ajustée en fonction de l'évolution des conditions économiques (ex : coûts d'investissement, changement des équilibres financiers du secteur, nouveaux modèles d'exploitation, etc.) ou technologiques (ex. : passage à la 5G, virtualisation des réseaux, etc.).

236. Plus largement, cette flexibilité permettra au régulateur d'ajuster le cadre tarifaire en fonction de l'évolution des équilibres entre l'ouverture à la concurrence et la soutenabilité économique du secteur. Elle offrirait ainsi la possibilité de moduler l'intensité de l'intervention publique selon le degré de maturité du marché et ses besoins conjoncturels. La disposition consacre, de ce point de vue, la faculté d'adapter les règles de tarification à l'état de développement du marché local, conformément à une logique de régulation asymétrique, qui vise à proportionner les obligations imposées aux opérateurs à la situation concurrentielle observée.

237. Par la souplesse de sa rédaction, l'article LP. 212-26-1 al. 2 ouvre un champ d'application particulièrement large, autorisant aussi bien un durcissement qu'un assouplissement de la régulation, sans que soient clairement identifiés les critères, les seuils de révision ni la hiérarchie des objectifs poursuivis. Si une telle rédaction favorise l'ajustement contextuel, elle est néanmoins susceptible de générer une insécurité juridique pour les acteurs du marché, exposés à des évolutions méthodologiques difficilement prévisibles.

238. Cette possibilité d'adapter la méthode de calcul des prix de l'itinérance appelle, dès lors, à une vigilance particulière quant à la prévisibilité des règles applicables pour les opérateurs. Le régulateur devra veiller à :

- encadrer l'évolution méthodologique par des consultations publiques préalables, permettant la participation des opérateurs concernés ;

- motiver les modifications des paramètres du modèle de coûts ; et
- préserver la cohérence du cadre de régulation afin d'éviter des ruptures brutales dans les incitations économiques des opérateurs, notamment en matière d'investissement.

Recommandation :

20. Lors d'une modification de la méthode de calcul des coûts des prestations d'itinérance, le régulateur devra veiller à :

- encadrer l'évolution méthodologique par des consultations publiques préalables, permettant la participation des opérateurs concernés ;
- motiver les modifications des paramètres du modèle de coûts ; et
- préserver la cohérence du cadre de régulation afin d'éviter des ruptures brutales dans les incitations économiques des opérateurs, notamment en matière d'investissement.

2. Sur le passage à la méthodologie de calcul des coûts CILT

239. Le projet de texte reste silencieux sur la méthodologie de calcul des coûts pertinents à adopter dans le cadre de la détermination des prix de l'itinérance mobile sur le territoire polynésien. Or, le choix du modèle de coûts pertinents revêt une importance déterminante, dans la mesure où ce dernier conditionne le niveau de la tarification des prestations d'itinérance mobile et *in fine* influencer la dynamique concurrentielle entre opérateurs mobiles sur le marché de détail en aval.

240. L'exposé des motifs indique que la méthodologie technico-économique définie par le Conseil des ministres, par le biais d'un arrêté, suivra un modèle basé sur les CILT, adapté aux spécificités polynésiennes. Il s'agit d'une rupture importante avec la méthodologie adoptée jusqu'à présent par l'opérateur historique qui a fait le choix d'un modèle basé sur le CMILT + *bottom up scrotch node* dans le cadre des prestations d'itinérance mobile.

241. Sans préjuger des orientations définitives qui pourraient être retenues à l'issue du processus législatif, l'Autorité reviendra sur les différents modèles de coûts envisageables dans le cadre de la régulation de l'itinérance mobile (**a.**) puis examinera, à titre exploratoire, l'hypothèse consistant à substituer au modèle CMILT+ un modèle CILT, telle qu'évoquée dans l'exposé des motifs (**b.**).

a) LES MODÈLES DE COÛT

242. À titre liminaire, il peut être noté que la détermination du prix d'une prestation de service d'itinérance repose, en premier lieu, sur une évaluation objective du coût de fourniture du service concerné. Le point de départ de toute démarche tarifaire cohérente consiste à identifier, à travers un modèle de coûts, le niveau de coût associé à la prestation d'itinérance et ce, quelle que soit la nature du cadre applicable, qu'il s'agisse d'un prix fixé par un régulateur sectoriel dans le cadre d'une régulation *ex ante*, ou d'un prix librement établi par un opérateur sans encadrement réglementaire.

243. Ce préalable doit permettre de garantir la soutenabilité économique du prix appliqué, en veillant à ce que celui-ci couvre effectivement les coûts pertinents liés à la fourniture du service et contribue à prévenir les risques de distorsion concurrentielle susceptibles de résulter d'une situation où un seul opérateur intégré contrôle les infrastructures indispensables à la fourniture

du service d'itinérance. Ainsi, la modélisation des coûts constitue un instrument central dans la construction d'un prix par un régulateur dans la détermination d'un tarif réglementé de gros, ou par un opérateur mobile afin de justifier le niveau de prix librement fixé.

244. Dans son avis *TRI-TAM* de 2020[51], l'Autorité a eu l'occasion d'indiquer qu'il existait, au sein des modèles de coûts incrémentaux, plusieurs variantes, qui correspondent à une assiette de coûts plus ou moins large :

- les modèles CILT « purs » ne retiennent que les coûts variables sur le long terme directement assignables au service. Concrètement, cette méthode implique, par exemple, de prendre en compte le coût des investissements en capacité (qui dépendent des volumes engendrés par la demande d'itinérance), mais pas celui des investissements de couverture (indépendants du trafic et liés davantage aux engagements en matière de déploiement des opérateurs) ou des droits de licence (financés par un droit d'entrée forfaitaire). Comme reconnu par la DGEN, ces coûts sont estimés sur la base de ceux d'un opérateur efficient et non ceux de l'opérateur en place ;
- les modèles CMILT retiennent pour leur part non seulement l'incrément mais aussi les coûts fixes (non liés à l'incrément de trafic engendré par la demande d'itinérance) des prestations concernées. Parce que cette méthode se base sur une assiette de coûts plus étendue, elle conduit à des tarifs d'itinérance plus élevés. Il existe différentes variantes des CMILT :
    - o les CMILT dits « stricts » ou « purs » : ils ne retiennent dans l'assiette des coûts que les coûts variables incrémentaux et les coûts fixes directs et spécifiques à la fourniture du service d'itinérance (flux entrants depuis les autres opérateurs), y compris le coût des investissements de couverture du réseau ;
    - o les CMILT dits complets ou « CMILT+ » : ils ajoutent à l'assiette des coûts une partie des coûts joints (qui concernent les réseaux téléphoniques mais pas directement l'itinérance) et une partie des coûts communs tels que les frais de siège (bâtiments, services RH, juridique ou financier, formation etc.).

245. Une fois déterminés le modèle et l'assiette de coûts, deux principales modalités peuvent être envisagées pour la construction du modèle : le modèle « *top-down* » et le modèle « *bottom up* » :

- Approche « *top-down* » : les coûts sont déterminés selon les données comptables passées et les coûts réellement exposés par les opérateurs (coût historique), indépendamment de l'efficacité et de la pertinence du réseau déployé et de la qualité de la gestion de l'opérateur, même si des retraitements permettent d'en tenir compte. Cette approche nécessite pour les opérateurs de tenir une comptabilité analytique fine, avec une bonne séparation entre activités, qui permette d'affecter des coûts aux différentes prestations. Elle présente l'inconvénient de ne pas internaliser les changements technologiques et de ne pas inciter l'opérateur à devenir plus efficace.
- Approche « *bottom-up* » : le réseau est modélisé et les coûts sont déterminés en fonction de la demande prévisionnelle (nombre d'abonnés et trafic prévu), indépendamment de la comptabilité des opérateurs. Les références de coûts retenues sont celles d'un opérateur générique efficace et non les propres coûts des opérateurs. Cette notion implique de raisonner avec le concept d'« opérateur efficace ». Plutôt

[51] 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), § 144 s.

que de raisonner à partir du coût historique, le réseau est supposé construit à partir des meilleures technologies disponibles au jour de l'élaboration du modèle avec un opérateur qui dispose d'une structure de coûts de production optimale. Ainsi, s'agissant d'un investissement, on détermine son coût de remplacement, c'est-à-dire le coût actuel de l'équipement sur le marché, qui est, compte tenu des évolutions technologiques, toujours plus bas. C'est donc une approche économique plutôt que comptable. Les informations permettant son élaboration sont des données publiques ou des informations extérieures à la comptabilité de l'entreprise (prix de marché, tarifs des équipementiers).

246. Au sein du modèle « *bottom-up* », enfin, deux modalités différentes permettent de modéliser le réseau physique de l'opérateur :

- l'approche « *scorched earth* » prévoit une modélisation à partir d'un réseau théorique efficace. Elle pousse ainsi à la rationalisation de celui-ci, mais se révèle parfois peu adaptée aux territoires à la géographie complexe ;
- l'approche « *scorched node* » prévoit une modélisation à partir de l'architecture existante du réseau, qui tient donc compte des spécificités locales. Ainsi, par exemple, les coûts estimés sont ceux des commutateurs ou des nœuds de réseau existants, selon les technologies de transmission effectivement utilisées.

b) L'HYPOTHÈSE D'UN PASSAGE À UN MODÈLE CILT

247. Jusqu'à présent, la tarification des services d'itinérance sur le réseau d'Onati a relevé d'une prestation à prix libre, fixée unilatéralement par l'opérateur historique sans intervention du régulateur sectoriel. Pour évaluer le coût de couverture de l'ensemble du territoire de la Polynésie française par le réseau mobile Onati, l'opérateur a retenu un modèle de type CMILT+ *bottom-up scorched node***.** Ce modèle constitue un élément central pour la détermination du coût total de couverture du réseau mobile et, par conséquent, de la composante fixe du prix de l'itinérance mobile non régulée dans le contexte actuel.

248. Dans ces conditions, la question du choix du modèle a des implications concurrentielles fortes. L'assiette des coûts retenue exerce en effet une influence déterminante sur le niveau à venir des plafonds de prix de l'itinérance mobile : le modèle CILT conduit à des tarifs plus faibles que le CMILT qui lui-même conduit à des tarifs plus faibles qu'un modèle de type CMILT+, qui enfin aboutit lui-même à des prix inférieurs à ceux résultant d'une approche en coût complet.

249. La méthode CMILT+ *bottom-up scorched node* a fait l'objet de plusieurs commentaires de la part de l'Autorité. Dans son avis *TRI-TAM* de 2020[52], l'Autorité relevait que le modèle CMILT+ d'Onati, au-delà d'une assiette de coûts plus étendue, adoptait une approche dite *scorched node* entraînant la prise en compte des investissements réalisés par l'opérateur public dans les archipels éloignés, selon la topologie actuelle du réseau, y compris lorsque celle-ci ne correspond pas à une configuration optimale en termes de couverture ou de technologie. Ce choix du CMILT+ *bottom-up scorched node* conduit donc à un niveau de tarif relativement élevé pour le service d'itinérance concerné.

250. À l'occasion de sa décision de mesures conservatoires *Viti*[53], l'Autorité a indiqué qu'il est d'usage pour les prestations d'itinérance de recourir à un modèle CILT plutôt que CMILT+, basé sur le coût marginal (ou incrémental) intégrant les seuls coûts de production d'une unité supplémentaire. À l'inverse, Onati facture ses prestations d'itinérance sur la base de coûts

[52] Avis n° 2020-A-02 précité, § 161.

[53] *Ibidem*, § 163.

moyens. Or, le réseau de l'opérateur historique avait déjà été déployé dans les zones peu denses avant l'ouverture à la concurrence, ce déploiement résultant de son statut d'opérateur historique et de ses obligations de service public. Ces déploiements dans les archipels éloignés se sont, par ailleurs, fréquemment accompagnés de l'octroi de subventions publiques. Dans ce contexte, la prise en compte d'un coût moyen pour la fixation des tarifs d'itinérance peut conduire à intégrer des coûts qui ne sont pas directement induits par la prestation d'itinérance concernée.

251. L'Autorité notait, par ailleurs, que le trafic généré par les prestations d'itinérance d'un opérateur visiteur s'ajoute à celui de l'opérateur historique sur un réseau disposant de capacités d'accueil suffisantes dans les zones peu denses[54]. Dans ces conditions, ce trafic additionnel n'entraîne pas, en principe, de coûts fixes supplémentaires, notamment pour les services de voix et de SMS, pour l'opérateur hôte. En théorie, de tels coûts devraient être préférablement couverts par un coût variable, déterminé selon le seul incrément représenté par l'usage additionnel de l'opérateur visiteur, ou à tout le moins, par un coût fixe ne retenant que cet incrément.

252. Dans ces conditions, l'Autorité accueille favorablement la perspective, évoquée dans l'exposé des motifs, d'une évolution vers un modèle CILT, dès lors qu'un tel modèle permettrait de mieux refléter les coûts pertinents liés à la prestation d'itinérance mobile.

253. Afin d'assurer la prévisibilité pour les opérateurs concernés, il apparait opportun de mentionner explicitement le recours à un modèle CILT comme méthodologie technico-économique soit au sein de l'article LP. 212-26-1, soit, à défaut, dans les arrêtés d'application à venir.

Recommandation :

21. Inscrire dans l'article LP. 212-26-1 la référence au CILT comme méthodologie technico-économique ou, à tout le moins, adopter une méthodologie de calcul des coûts basée sur un modèle de type CILT dans l'arrêté d'application à venir.

C. LA MISE EN PLACE D'UN PRIX PLAFOND DE L'ITINÉRANCE MOBILE

254. L'ouverture du secteur à la concurrence s'est traduite par la mise en place de marchés de gros sur lesquels l'opérateur historique est susceptible de mettre à disposition des opérateurs alternatifs des offres d'accès et d'interconnexion à ses infrastructures, leur permettant ainsi d'offrir leurs propres services sur les marchés de détail.

255. Dans les zones de carence de l'initiative privée (zone 3), où la duplication du réseau mobile de l'opérateur historique n'est ni économiquement, ni techniquement viable, les opérateurs alternatifs demeurent structurellement dépendants des infrastructures détenues par Onati. Dans le cadre de son avis de 2017[55], l'Autorité a eu l'occasion de souligner que cette dépendance, à la fois durable et significative, conduit à ce que leur activité repose essentiellement sur la mise à disposition d'offres de gros d'itinérance par Onati, ainsi que sur les conditions techniques et tarifaires attachées à ces offres.

256. Le projet de loi du pays entend encadrer les prix des prestations d'itinérance mobiles offertes « *dans certaines îles identifiées par la segmentation géographique* », en instituant un mécanisme de plafonnement tarifaire applicable à l'opérateur hôte.

[54] Décision n° 2023-PAC-01 du 31 mars 2023 précitée, § 129.

[55] Avis n° 2017-A-02 précité, § 207.

257. Dans ce cadre, l'Autorité s'attachera à analyser les principes de détermination du prix de l'itinérance (**1.**). Parallèlement, il conviendra d'examiner la régulation géographiquement différenciée prévue par le projet de loi du pays, selon laquelle le prix plafond régulé ne s'appliquerait qu'à un certain nombre de zones identifiées (**2.**).

258. Dans la perspective d'une régulation tarifaire efficace, seront ensuite abordées les difficultés inhérentes à la fixation du prix régulé (**3.**). L'analyse portera également sur la lisibilité tarifaire du dispositif et ses effets sur les revenus de l'opérateur historique (**4.**). Le bon fonctionnement du mécanisme de régulation tarifaire suppose, en outre, la mise en place d'un contrôle effectif du respect des plafonds tarifaires, reposant sur l'existence d'obligations comptables imposées aux opérateurs (**5.**).

1. Sur le principe d'une régulation tarifaire du marché de gros de l'itinérance mobile

259. À l'heure actuelle, Onati est l'unique prestataire sur le marché de gros de l'itinérance mobile en Polynésie française. Les modalités de tarification des services d'itinérance sur le réseau Onati relèvent d'une prestation à prix libre fixée par l'opérateur historique sans intervention réglementaire.

260. L'article LP. 212-26-2 introduit une évolution substantielle du cadre législatif applicable, en prévoyant l'instauration d'un mécanisme de plafonnement tarifaire applicable aux prestations d'itinérance mobile dans certaines zones identifiées. En revanche, le projet de texte ne précise pas les zones susceptibles d'être soumises à la régulation du prix de l'itinérance. Il ressort toutefois de l'exposé des motifs que le plafonnement tarifaire de l'itinérance mobile serait limité aux zones peu denses, compte tenu de leurs caractéristiques géographiques et économiques, comme indiqué *supra*.

261. À l'inverse, les zones denses devraient demeurer exclues du champ de cette régulation tarifaire, les prix d'itinérance continuant d'être déterminés par les opérateurs, sans plafonnement réglementaire, mais en voyant toutefois leur liberté contractuelle restreinte par un certain nombre de principes directeurs encadrant la détermination du prix.

262. L'Autorité salue la mise en place d'une régulation tarifaire de l'itinérance mobile en zones peu denses. Cette évolution répond à une recommandation de longue date de l'Autorité, formulée dès son premier avis relatif au secteur des télécommunications en 2017. À cette occasion, l'Autorité avait souligné que la prestation de gros d'itinérance devait être encadrée sur le plan tarifaire, en raison de la situation de monopole d'Onati sur cette prestation dans un certain nombre de zones caractérisées par la carence de l'initiative privée[56].

263. Dans son avis de 2023[57], l'Autorité avait indiqué que « *les rapports de force sur le marché polynésien sont ainsi encore trop déséquilibrés entre les acteurs au bénéfice d'Onati* », qui dispose d'un nombre supérieur de clients, d'un monopole sur les liaisons internationales et les réseaux de desserte des îles, ainsi qu'une couverture plus large du territoire du fait de son implantation historique. L'Autorité suggérait alors « *une intervention active du régulateur* ».

264. Il a lieu également de rappeler le contentieux abondant de l'itinérance mobile depuis l'ouverture à la concurrence du secteur devant l'Autorité. Il peut notamment être rappelé les deux décisions relatives à des demandes de mesures conservatoires par les opérateurs mobiles Viti et Vodafone relatives à des pratiques mises en œuvre par Onati en matière d'itinérance mobile dans les

[56] Avis n° 2017-A-02 précité, § 277.

[57] Avis n° 2023-A-02 précité, § 89.

archipels éloignés[58]. Dans les deux décisions, l'Autorité a considéré qu'Onati était susceptible d'avoir mis en œuvre des pratiques anti-concurrentielles du fait de sa position dominante.

265. Dans l'affaire *Viti*[59], l'Autorité a également considéré que l'atteinte était suffisamment grave et immédiate pour justifier le prononcé de mesures conservatoires à l'égard d'Onati, enjoignant l'opérateur historique à proposer une nouvelle offre tarifaire à l'opérateur Viti pour l'accès à l'itinérance en matière de voix et SMS dans les archipels éloignés, fondés « *sur les coûts réellement exposés par l'opérateur* […], *être justifiée par des éléments comptables transparents et contrôlables, et tenir compte dans l'évaluation de son caractère équitable et non discriminatoire de la taille de l'opérateur accueilli et notamment du nombre d'utilisateurs du service, y compris pour la couverture des coûts fixes du réseau* »[60]. Les injonctions prononcées dans cette affaire demeurent en cours d'exécution, leur période de validité se prolongeant jusqu'à la notification de la décision au fond de l'Autorité. L'instruction au fond se poursuit pour ces deux affaires.

266. Dans ces conditions, il apparaît, que le recours à un mécanisme de régulation constitue la solution la plus appropriée pour répondre aux difficultés constatées sur le marché de gros de l'itinérance depuis plusieurs années et de garantir le bon fonctionnement de la dynamique concurrentielle sur le marché de la téléphonie mobile en aval.

267. À cet égard, il doit être souligné que le projet de texte a fait le choix d'une asymétrie territoriale de la régulation des prix, reposant sur une différenciation géographique de la régulation, afin de tenir compte des disparités locales (densité de population variable, infrastructures existantes, coûts de déploiement et de maintenance des réseaux, etc.) très importantes sur le territoire polynésien.

268. Une telle différenciation s'inscrit dans la continuité des principes d'intervention réglementaire déjà soutenus par l'Autorité, et apparaît, en l'espèce, pleinement adaptée aux spécificités du marché polynésien.

269. En reprenant les zones définies précédemment, l'Autorité considère que les zones denses (zone 1) devraient être exclues du mécanisme de plafonnement tarifaire, la régulation de l'itinérance n'ayant pas *a priori* vocation à s'appliquer dans des zones où les conditions de rentabilité permettent une concurrence par les infrastructures. À l'inverse, les zones peu denses (zones 2 et 3) devraient faire l'objet d'une régulation tarifaire de l'itinérance mobile, la duplication des réseaux dans ces zones apparaissant économiquement inefficiente et destructrice de valeur.

270. Une exception pourrait toutefois être envisagée pour les zones à deux opérateurs économiquement viables (zone 2)**,** dans lesquelles la mise en place d'un prix plafond de l'itinérance ne serait pas nécessairement justifiée, compte tenu de l'existence d'une concurrence par les infrastructures effective entre les opérateurs présents. Néanmoins, au regard du caractère très limité de ces zones (correspondant actuellement à deux ou trois îles polynésiennes) et de l'incertitude quant à l'intérêt réel des opérateurs en place pour proposer des offres d'itinérance, il pourrait être retenu, par souci de simplicité, d'étendre le dispositif de régulation tarifaire à ces zones au bénéfice du troisième opérateur, non rentable dans ces territoires. À défaut, il conviendrait à *minima* d'assurer que le prix de l'itinérance pratiqué dans ces zones soit orienté

---

58 Décision n° 2021-PAC-01 du 8 décembre 2021 relative à une demande de mesures conservatoires présentées par la société Pacifie Mobile Télécom 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.

59 Décision n° 2023-PAC-01 du 31 mars 2023 précitée, article 1er, p. 47.

60 *Ibidem*, article 1er.

sur les coûts de l'opérateur hôte, de manière à permettre au nouvel entrant de proposer ses services sur une base économiquement soutenable.

2. Sur le champ d'application du prix plafond

271. L'article LP. 212-26-2 al.1 prévoit l'instauration de plafonds tarifaires pour les prestations d'itinérance locale fournies entre opérateurs « *dans certaines îles identifiées par la segmentation géographique en matière d'itinérance mobile locale, afin de garantir l'accès équitable aux infrastructures, de favoriser la couverture numérique des territoires, et de prévenir toute pratique anticoncurrentielle* ».

272. Il s'agit donc de souligner que le projet de texte prévoit l'instauration d'un prix plafond pour les seules zones de carence de l'initiative privée (**a.**). S'agissant des zones denses, l'Autorité comprend que la liberté tarifaire devrait rester de mise, nonobstant le fait que les déterminants du prix proposés par l'opérateur hôte seront désormais encadrés par la réglementation. Il convient également de noter l'absence de détails dans le projet de texte quant à la structure du plafond tarifaire à venir en matière d'itinérance mobile (**b.**).

a) CHAMP D'APPLICATION GÉOGRAPHIQUE

273. Il convient de relever que, si le projet de loi du pays prévoit que les plafonds tarifaires seront arrêtés par le Conseil des ministres (art. LP. 212-26-2, al. 3), il n'apporte aucune précision sur les principes directeurs spécifiques qui devraient guider la fixation du plafond de prix.

274. En revanche, le projet de texte énonce un ensemble de principes directeurs applicables à l'ensemble des prix de l'itinérance mobile, à savoir :

- l'article LP. 212-26-1 al. 1 prévoit que l'ensemble des tarifs applicables aux services d'itinérance mobile en Polynésie française seront établis sur la base de la méthodologie technico-économique des coûts de l'itinérance ;
- l'article LP. 212-26-1 al. 5 et 6 prévoient également que les conditions tarifaires de l'itinérance devront respecter les principes « *d'objectivité, de transparence et de non-discrimination ainsi que le principe de l'orientation des tarifs vers les coûts* » ;
- l'article LP. 212-26-1 al. 6 prévoit de surcroît que les prix de l'itinérance ne doivent pas conduire à « *imposer indûment aux opérateurs utilisant l'itinérance des charges excessives* ».

275. La rédaction actuelle du projet de loi du pays ne fait aucune distinction entre zones denses et zones non denses. À cet égard, il est important de noter que les zones denses ne sont pas exemptes de toute régulation. Le projet de texte encadre en effet, par un certain nombre de principes directeurs, la manière dont les prix pourraient y être déterminés, alors que ces zones ne faisaient auparavant l'objet d'aucun encadrement. Il serait donc inexact de considérer que la régulation serait strictement absente des zones denses et se limiterait aux seules zones de carence de l'initiative privée : il s'agit plutôt d'une gradation de la régulation entre ces zones.

276. Ainsi, si les zones rentables ne sont pas soumises à l'encadrement direct des prix de l'itinérance, le projet de loi du pays prévoit que ces prix ne seront pas laissés à la seule négociation commerciale, mais feront l'objet d'un encadrement en amont, fondé sur un certain nombre de principes directeurs présidant à la détermination du prix, applicables tant aux zones denses qu'aux zones non denses.

277. L'Autorité relève que la majorité des principes directeurs énoncés aux articles LP. 212-26-1, alinéas 1, 5 et 6, ne semblent pas présenter un caractère excessivement contraignant. Ces principes prévoient en particulier l'utilisation d'une méthodologie technico-économique fondée sur les coûts de l'itinérance, le respect des conditions d'objectivité, de transparence et de non-discrimination, ainsi que l'obligation de ne pas imposer des charges excessives aux opérateurs visiteurs. En revanche, l'obligation faite à l'opérateur hôte d'orienter ses prix vers les coûts dans les zones denses mérite d'être examinée de manière plus approfondie.

278. Dans les zones 2 et 3, le principe d'orientation du prix vers les coûts vise à garantir le caractère raisonnable du prix de l'itinérance dans un contexte de monopole de fait de l'opérateur historique. Ces zones sont en effet caractérisées par une concurrence par les infrastructures, limitée voire inexistante, et l'application du principe d'orientation vers les coûts apparaît justifiée, apportant une garantie essentielle contre le risque de marges indûment élevées au regard de la situation de monopole de l'opérateur historique dans la zone.

b) CHAMP D'APPLICATION MATÉRIEL

279. À titre liminaire, il convient de rappeler que la méthode de fixation du prix de l'itinérance appliquée actuellement par Onati, se décompose en (i) une part fixe et (ii) une part variable :

- part variable : elle représente le coût d'usage, c'est-à-dire le volume effectivement consommé de data / voix / SMS par l'opérateur utilisant l'itinérance. Il s'agit d'un aspect qui n'a jamais fait l'objet de contestations ;
- part fixe : la méthode retenue procède par quatre étapes successives, à savoir : la détermination du coût total de couverture du réseau d'Onati, l'allocation du coût par zone géographique, l'allocation du coût selon les usages, la répartition en trois parts du coût de couverture en fonction des parts de marché de chacun des opérateurs[61] et la majoration du prix au titre des couts commerciaux et gestion administrative.

280. L'article LP. 212-26-2 indique que « [l]*e Conseil des ministres fixe, par arrêté, les plafonds tarifaires applicables aux prestations d'itinérance locale* », sans toutefois apporter de précisions sur le champ exact d'application matériel de ce plafond tarifaire en matière d'itinérance mobile.

281. Dans ces conditions, l'Autorité s'interroge sur le périmètre du plafond de prix ainsi que sur la portée de la réglementation relative aux déterminants du prix, qu'il s'agisse de sa composante fixe ou de sa composante variable.

282. La question de la détermination de la part fixe des prix de l'itinérance a été au cœur des contentieux entre Onati et les opérateurs concurrents devant l'Autorité. Dans le cadre de la décision de mesures conservatoires *Viti*[62], l'opérateur considérait que les conditions tarifaires proposées par Onati en matière de prestations d'itinérance dans les archipels éloignés étaient excessives et manifestement disproportionnées, l'amenant à renoncer à ce service à partir du 1er novembre 2022 dans les archipels éloignés.

283. La décision de l'Autorité a enjoint l'opérateur historique à modifier le mode de calcul de la part fixe de l'itinérance mobile dans les archipels éloignés. La répartition du coût de couverture y a été ajustée afin d'être déterminée en fonction de la part de marché détenue par chacun des opérateurs.

---

61 Il s'agit de la solution adoptée par Onati depuis la décision de mesures conservatoires *Viti* de l'Autorité.

62 Décision n° 2023-PAC-01 précitée.

284. Compte tenu des contentieux sur le sujet, il conviendra de veiller à ce que les modalités de tarification de l'itinérance demeurent conformes aux conclusions formulées par l'Autorité dans le cadre de ses mesures conservatoires, et notamment à ce que la part fixe du prix de l'itinérance reflète la réalité économique propre à chaque opérateur.

285. À cet égard, la DGEN a indiqué qu'il n'était plus envisagé « *de maintenir la méthode antérieure fondée sur quatre étapes successives et une répartition en trois parts proportionnelles aux parts de marché* ». Cette structure tarifaire, reposant sur un mécanisme d'allocation des coûts fixes, serait rendue inopérante par l'adoption d'un modèle CILT, qui devrait constituer désormais la référence de calcul des prix de l'itinérance régulée.

286. L'Autorité comprend, dès lors, que la méthode actuelle de construction du prix de l'itinérance a vocation à être entièrement révisée sur la base du présent projet de loi du pays et de ses arrêtés d'application.

287. Dans le cadre d'une méthode de détermination des prix fondée sur un modèle CILT, le maintien d'une composante fixe dans le prix de l'itinérance ne paraît pas pertinent. En effet, la logique même du modèle CILT repose sur la prise en compte des seuls coûts effectivement engagés pour la fourniture du service, de sorte que la composante variable du prix d'itinérance a vocation à intégrer l'ensemble des coûts pertinents, à savoir le coût incrémental d'une unité supplémentaire.

288. Cette évolution substantielle de la méthodologie de calcul du prix de l'itinérance est toutefois susceptible d'avoir des incidences sur les injonctions prises antérieurement vis-à-vis de l'opérateur historique devant l'Autorité. Dans le cadre de l'affaire *Viti*, ces injonctions visaient précisément à corriger les déséquilibres liés à l'absence de prise en compte de la part de marché détenue par chaque opérateur dans la répartition des coûts de couverture des archipels éloignés.

289. Une telle approche, en simplifiant substantiellement la structure tarifaire, est de nature à créer une meilleure lisibilité des mécanismes de formation des prix et une anticipation plus aisée des coûts d'itinérance, tant pour les opérateurs hôtes que pour les opérateurs invités. Ce mode de tarification, fondé sur une corrélation directe entre volumes consommés et prix facturés, favorise en outre une plus grande neutralité concurrentielle en limitant les asymétries d'informations et les distorsions entre opérateurs.

290. Par ailleurs, l'Autorité relève qu'il pourrait être envisagé d'élargir le champ d'application matériel des prestations d'itinérance régulée aux services mobiles visant à fournir un accès à l'Internet « fixe » à travers les réseaux mobiles 4G et 5G.

291. Ces offres d'accès à Internet « fixes » sur réseau mobile correspondent à des services proposés par les opérateurs mobiles utilisant un réseau mobile (4G ou 5G) pour fournir un accès « fixe » à Internet, généralement via un routeur équipé d'une carte SIM. Bien qu'assimilées à des usages fixes, ces offres s'appuient en réalité sur les infrastructures de téléphonie mobile et non sur les réseaux filaires soumis au monopole de l'OPT. Elles constituent dès lors une solution de substitution, particulièrement adaptée dans les zones où les réseaux fibres ne sont pas déployés.

292. À ce jour, le déploiement de ces services Internet « fixe » reposant sur les réseaux mobiles demeure principalement concentré dans les zones denses, du fait de la difficulté à étendre ces offres aux zones peu denses, en raison notamment de conditions tarifaires de l'itinérance mobile jugées peu incitatives ou de contraintes techniques limitant leur disponibilité.

293. Le passage à une méthodologie technico-économique fondée sur un modèle CILT, et la baisse significative attendue de prix de l'itinérance mobile, pourraient rendre envisageable la fourniture d'offres d'accès à l'Internet « fixe » via l'itinérance mobile régulée dans les zones peu denses. Une telle évolution serait de nature à renforcer la rentabilité des infrastructures

existantes en zones peu denses pour l'opérateur hôte, en répondant à une demande actuellement non pourvue pour des services d'itinérance mobiles à usage « fixe ». Cette mesure pourrait être également un facteur de concurrence supplémentaire sur le marché de l'accès fixe à Internet.

Recommandation :

22. Envisager, dans les arrêtés d'application, la possibilité de mettre en place une offre d'itinérance mobile régulée dans les zones peu denses permettant aux opérateurs alternatifs d'offrir un service d'accès à Internet « fixe » reposant sur les réseaux mobiles dans ces zones.

3. Sur l'effet taquet d'un prix plafond

294. L'article LP. 212-26-2 prévoit des plafonds tarifaires applicables aux prestations d'itinérance locale fournies aux opérateurs dans certaines îles identifiées par la segmentation géographique en matière d'itinérance locale, « *afin de garantir l'accès équitable aux infrastructures, de favoriser la couverture numérique des territoires, et de prévenir toute pratique anticoncurrentielle* ».

295. L'objectif de ce nouvel article LP. 212-26-2 est de permettre au régulateur sectoriel, à savoir le Conseil des ministres, de fixer par arrêté un plafond tarifaire pour les prestations d'itinérance dans certaines îles identifiées par la segmentation territoriales. Ces îles devraient, selon toute vraisemblance, correspondre aux zones peu denses caractérisées par une intensité concurrentielle limitée.

L'Autorité note que le recours à un plafond tarifaire, plutôt qu'à la fixation d'un prix réglementé fixe, constitue une modalité de régulation plus souple, permettant d'encadrer le niveau maximal des prix susceptibles d'être pratiqués, tout en laissant aux opérateurs une marge de négociation commerciale en deçà de ce seuil.

296. En effet, dans ces zones, la faiblesse des incitations économiques à l'investissement limite la présence d'opérateurs concurrents, conduisant de fait à des situations de monopole ou de forte concentration. L'instauration d'un plafond tarifaire vise ainsi à encadrer le pouvoir de marché de l'opérateur hôte en empêchant la fixation de tarifs excessifs pour l'accès à l'itinérance, tout en garantissant une rémunération raisonnable des coûts supportés.

297. À cet égard, il peut être rappelé que, dans le cadre de ses avis *PPN*[63], l'Autorité a eu l'occasion de décrire un phénomène connu sous le nom d'« *effet taquet* », par lequel un plafond tarifaire réglementé, censé limiter les prix excessifs, devient *de facto* le prix de référence, du fait de l'alignement des prix de détails sur cette référence de prix fixée par l'administration.

298. Ce risque est particulièrement important sur les marchés où les entreprises sont en mesure de maximiser leur marge en collant à la marge maximum autorisée, du fait de la faiblesse de la dynamique concurrentielle. En matière d'itinérance mobile, la prestation est aujourd'hui une prestation offerte par le seul opérateur historique notamment dans les zones de carence de l'initiative privée (zone 3), il apparait donc très probable que le prix plafond devienne également un prix de référence en matière d'itinérance mobile dans les zones soumises à la régulation en prix.

299. Il ressort de l'instruction que le développement de la concurrence sur le marché de détail de la téléphonie mobile n'apparait pas susceptible à ce stade de créer l'émergence d'une pression

[63] Voir, pour un exemple récent, avis n° 2024-AO-05 du 29 juillet 2024 précité.

concurrentielle vertueuse sur les prix de gros de l'itinérance dans les zones peu denses. Les opérateurs interrogés n'anticipent pas, en effet, de développement significatif de la concurrence sur le marché de gros de l'itinérance, en raison notamment du caractère limité des revenus associés aux prestations d'itinérance et des faibles incitations économiques aux déploiements d'infrastructures dans les zones les plus éloignées géographiquement.

4. Sur les pertes à envisager pour l'opérateur hôte

300. Le passage envisagé d'une méthodologie de détermination des coûts fondée sur un modèle CMILT à une approche reposant sur un modèle CILT soulève des enjeux significatifs dans le cadre de la régulation de l'itinérance mobile, en particulier dans les zones relevant de la carence de l'initiative privée.

301. Si aucun élément chiffré n'a été fourni à l'Autorité, l'ensemble des acteurs interrogés anticipe que la mise en œuvre de la nouvelle méthodologie des tarifs d'itinérance se traduira par une réduction significative des prix de gros pratiqués actuellement. En effet, une méthode fondée sur un modèle CILT, plus strictement orientée vers les coûts directement imputables à la prestation d'itinérance, devrait aboutir à un prix sensiblement moins élevé à la charge des opérateurs visiteurs.

302. Cette évolution pourrait contribuer à renforcer la concurrence sur le marché de détail de la téléphonie mobile en permettant à l'ensemble des opérateurs d'offrir une couverture de l'ensemble de la Polynésie française. Elle est également très certainement susceptible de se traduire par la diminution des recettes associées à l'itinérance pour l'opérateur historique.

303. Une telle révision méthodologique pourrait donc contribuer à fragiliser davantage la position financière de l'opérateur hôte, déjà contrainte par un déficit chronique. Dans le cadre de l'instruction, Onati a estimé que ses activités fixe et mobile ont généré un déficit d'un milliard de F CFP dans les zones peu denses en 2022. Il peut être également rappelé que les données financières du groupe OPT sont caractérisées par des comptes de résultat consolidés structurellement déficitaires, avec des pertes de 2 Mds F CFP en 2022[64] et de 2,37 Mds F CFP en 2023[65].

304. À cet égard, il convient également de rappeler que l'article D. 213-8 du CPT dispose que le financement du service public est supporté par l'opérateur historique, à savoir le groupe OPT et sa filiale Onati pour ce qui concerne la téléphonie mobile. En revanche, le CPT ne prévoit aucune ressource publique de financement des obligations de service public de l'opérateur historique. Il existe *de facto* un mécanisme de péréquation interne au sein d'Onati entre les activités rentables de téléphonie mobile en zones denses et les activités, largement non rentables, relatives aux déploiements et à l'entretien d'infrastructures mobiles dans les zones de carence de l'initiative privée de la Polynésie française.

305. Dans son avis de 2017[66], l'Autorité a eu l'occasion de décrire un phénomène classique lors de l'ouverture à la concurrence d'une industrie de réseau, par lequel « *l'ouverture à la concurrence remet en cause* [le] *système de financement « interne » dans la mesure où les nouveaux entrants sont enclins à se concentrer sur les activités les plus rentables et à laisser l'opérateur en charge des obligations de service public les moins rentables voire déficitaires (« l'écrémage »).* ». Si

64 Tahiti Info, *L'OPT affiche une perte historique de 2 milliards de Fcfp en 2022*, 14 novembre 2023.

65 Site de l'Assemblée de la Polynésie française, *Sept textes examinés lors de la cinquième séance de la session administrative de l'Assemblée*, 12 juin 2025, https://www.assemblee.pf/actualite/article/sept-textes-examines-lors-de-la-cinquieme-seance-de-la-session-administrative-de/10456?utm

66 Avis n° 2017-A-02 précité, note de bas de page n° 48.

les pouvoirs publics décident que la couverture mobile des zones relevant de la carence de l'initiative privée relève d'un monopole confié à l'opérateur public, il conviendrait d'en préciser clairement les contours et ses modalités de financements.

306. Il doit être souligné que l'ouverture à la concurrence d'une industrie de réseau n'est pas incompatible avec le maintien d'un service public ou universel, même si cela pose toutefois « *la question des conditions de coexistence des activités relevant du secteur public et celles relevant du secteur privé dans un environnement concurrentiel* »[67], afin de ne pas affecter, à terme, la capacité de l'opérateur historique à maintenir un niveau d'investissement suffisant dans le développement et l'entretien du réseau dans les zones à faible rentabilité économique.

307. En l'espèce, compte tenu de la situation financière déjà fragile de l'OPT, une diminution de ses recettes issues des prestations d'itinérance pourrait accentuer les tensions sur sa capacité d'investissement et, à terme, affecter la soutenabilité économique de l'exploitation du réseau de la zone de carence de l'initiative privée.

308. Ces éléments, sans remettre en cause la légitimité de la présente réforme de l'itinérance, méritent d'être pris en considération et appellent mécaniquement à une autre réforme du périmètre du service public des télécommunications, afin d'en déterminer les contours et d'assurer la pérennité des obligations de service public de l'opérateur historique.

309. L'instauration d'un service public des télécommunications dans les zones de carence de l'initiative privée à la charge de l'opérateur historique pourrait faire l'objet d'un financement à travers des subventions publiques, strictement limitées aux montants nécessaires pour maintenir la viabilité économique du service dans ces zones. Alternativement, il pourrait être envisagé un mécanisme de compensation alimenté par l'ensemble des opérateurs du secteur, sous la forme d'une contribution obligatoire, afin de garantir une couverture géographique complète en téléphonie mobile du territoire polynésien.

310. Dans ce contexte, il convient de souligner que la régulation de l'itinérance mobile dans ces zones de carence repose sur une tension structurelle entre deux objectifs potentiellement contradictoires :

- garantir un prix plafond modéré, grâce à un modèle de coûts de type CILT, pour inciter les opérateurs concurrents à recourir à l'itinérance et stimuler la concurrence sur les marchés aval ;
- assurer une rémunération suffisante de l'opérateur hôte afin de couvrir les coûts réels de déploiement et d'exploitation du réseau mobile dans les zones de carence de l'initiative privée.

311. En l'absence de subvention publique, cette tension conduit inévitablement à relever le prix plafond pour préserver la rentabilité de l'opérateur hôte, au détriment de l'attractivité de l'itinérance pour les opérateurs concurrents. À l'inverse, une subvention publique permettra de maintenir le prix plafond à un niveau compétitif tout en garantissant la viabilité économique de l'opérateur d'accueil, illustrant ainsi l'interdépendance entre financement public et niveau des tarifs d'itinérance.

Recommandation :

23. Prévoir une réforme visant à définir le périmètre du service public assuré par l'opérateur historique, ainsi que les modalités de son financement, dans un délai compatible avec la mise en œuvre du présent projet de loi du pays.

[67] *Ibidem*, § 112.

5. Sur le contrôle des prix régulés

312. Le projet de loi du pays renforce les prérogatives de contrôle et de suivi reconnues au service en charge des télécommunications dans le cadre de la régulation des prestations d'itinérance. Ces dispositions traduisent la volonté du pouvoir politique d'assurer une surveillance effective du respect de la régulation de l'itinérance mobile prévue par le projet de texte.

313. Les mécanismes proposés s'articulent autour d'un pouvoir d'enquête et de vérification des conditions tarifaires appliquées par les opérateurs, permettant à l'administration de s'assurer de leur conformité au cadre réglementaire (**a.**), mais également d'une obligation de comptabilité séparée et d'un dispositif d'information économique et financière renforcé pour l'opérateur hôte (**b.**).

a) SUR LES POUVOIRS CONFÉRÉS À L'ADMINISTRATION

314. L'article LP. 212-26-1. al. 7 prévoit que le service en charge des télécommunications peut demander aux opérateurs de justifier les conditions tarifaires appliquées. L'administration disposera du pouvoir de procéder à des audits ou de demander des informations complémentaires pour vérifier la conformité des tarifs au cadre réglementaire en vigueur.

315. L'article LP. 212-26-5 al. 2 prévoit également un pouvoir de contrôle renforcé de l'administration sur les opérateurs, qui disposera désormais de la compétence de recevoir des « *données régulières et précises* » dans le cadre de son contrôle, selon des modalités qui restent à définir par arrêté pris en Conseil des ministres.

316. Dans le cadre de son avis de 2017[68], l'Autorité relevait le caractère « *trop souple* » de la réglementation et notait l'existence d'une asymétrie d'information « forte » entre l'opérateur historique et son régulateur : « *le CPT en l'état n'est pas efficace pour obtenir une connaissance fine des coûts des infrastructures, de leur structure et de leur niveau, ni pour réduire l'asymétrie d'information sur les coûts de l'OPT entre d'une part l'administration sectorielle et l'OPT, et d'autre part entre les opérateurs alternatifs et l'OPT* ».

317. L'Autorité a également considéré que les coûts de l'OPT relevaient d'une « *boîte noire* » à la fois pour les opérateurs alternatifs et le service administratif en charge des télécommunications[69]. Il en résulterait « *une absence totale de transparence sur un ensemble d'éléments nécessaires pour comprendre la tarification des offres de gros proposée par l'OPT à ses concurrents* », soulevant un certain nombre de questions sur la détermination des grandes masses de coûts, le périmètre des coûts pertinents, les clés de répartition des coûts entre les différents usages du réseau, ou encore les méthodes de valorisation des coûts de capital et d'amortissements retenus par l'opérateur.

318. L'Autorité accueille donc favorablement le renforcement des pouvoirs de contrôle de l'administration en charge des télécommunications dans le cadre de la régulation à venir de l'itinérance mobile. De tels pouvoirs constituent en effet un élément essentiel du bon fonctionnement d'un cadre de régulation sectorielle en disposant de :

- la compétence de demander aux opérateurs des informations afin de justifier les conditions tarifaires appliquées (art. LP. 212-26-1, al. 7) ;
- la compétence de procéder à des audits (art. LP. 212-26-1, al. 7) ; et

[68] Avis n° 2017-A-02 précité, § 260 à 265.

[69] *Ibidem*, § 255.

- la compétence de recevoir des données régulières et précises (art. LP. 212-26-5, al. 2).

319. L'ensemble de ces pouvoirs de contrôle permettent à l'administration de disposer des informations nécessaires pour apprécier la conformité des comportements des opérateurs aux obligations qui leur incombent, de prévenir d'éventuelles pratiques discriminatoires ou anticoncurrentielles, et de garantir une application effective des règles issues du projet de loi du pays. En permettant à la DGEN, le service en charges des télécommunications, d'accéder à des données comptables et financières régulières, précises et vérifiables de l'opérateur concerné, ce dispositif lui confère la capacité d'exercer une surveillance effective et continue de la formation des prix et de la répartition des coûts. Cette faculté de vérification, conjuguée à l'obligation de comptabilité séparée, constitue le socle d'une régulation économique efficace.

320. À cet égard, il convient également de rappeler que l'Autorité a déjà eu l'occasion de souligner que les moyens dont dispose la DGEN étaient limités dans l'exercice de ses missions de service administratif en charge des télécommunications[70]. Compte tenu du renforcement de ses missions en matière de régulation de l'itinérance mobile, il apparait d'autant plus nécessaire de renforcer les moyens humains et financiers de la DGEN afin de lui permettre d'exercer pleinement l'ensemble de ses compétences.

b) SUR L'OBLIGATION DE TENIR UNE COMPTABILITÉ DE L'OPÉRATEUR HÔTE

321. L'article LP. 212-26-5 du projet de loi du pays consacre une obligation pour l'opérateur hôte de tenir une comptabilité interne relative à la prestation d'itinérance mobile, permettant de séparer comptablement les activités et les services proposés dans le cadre de cette prestation de service. L'article prévoit également qu'un système d'information technique, économique financier des services et des activités doit être mis en place par l'opérateur hôte.

322. L'Autorité salue l'introduction d'une obligation de comptabilité séparée entre les différentes activités de l'opérateur hôte dans ce projet de texte. Ce mécanisme est essentiel pour assurer l'effectivité de la régulation dès lors que la fixation de plafonds tarifaires repose nécessairement sur une connaissance particulièrement fine des coûts associés à la prestation de services d'itinérance mobile par le régulateur.

323. L'obligation imposée à l'opérateur historique de tenir une comptabilité analytique séparée pour chacune de ses activités constitue une garantie essentielle du bon fonctionnement du cadre de régulation.

324. Dans son avis de 2017, l'Autorité avait déjà indiqué « *la nécessité de délimiter précisément les activités relevant de la prestation de service d'itinérance, dans un contexte où l'opérateur historique est intégré et qu'il opère à la fois sur les marchés amont et marchés aval, dans le cadre de service commerciaux et de service relevant d'un service public des télécommunications* »[71] et précisé que « [c]*es délimitations se justifient notamment par la nécessité* [de] *(…) vérifier l'absence de subventions croisées entre les activités en monopole et en concurrence, vérifier la mise en œuvre d'obligations tarifaires* »[72].

325. Dans un contexte où un même opérateur exerce simultanément des missions d'intérêt général, relevant du service public, et des activités commerciales ouvertes à la concurrence, la mise en place d'une comptabilité séparée constitue un instrument essentiel pour prévenir les risques de subvention croisée entre activités commerciales et non commerciales. Cette séparation comptable assure que les coûts imputés à chaque segment d'activité reflètent fidèlement leur

[70] Voir, à cet égard, avis n° 2023-A-01 précité, § 91

[71] Avis n° 2017-A-02 précité, § 249.

[72] *Ibidem*, § 250.

réalité économique, évitant ainsi que les ressources issues d'une activité bénéficiant d'un financement public ne soient utilisées de manière à fausser le jeu de la concurrence sur les marchés ouverts.

326. Cette obligation revêt une importance particulière dans le cadre d'une régulation de prix plafonné, où la fixation du tarif repose sur une évaluation des coûts pertinents de l'opérateur hôte. Une comptabilité analytique rigoureuse permettra au régulateur de vérifier la cohérence entre les coûts déclarés et les prestations effectivement fournies, garantissant que le prix plafond retenu repose sur des bases objectives. La comptabilité analytique séparée constitue ainsi un instrument d'efficacité de la régulation tarifaire, afin d'éviter une surévaluation du plafond, génératrice de rentes injustifiées au profit de l'opérateur hôte ou à l'inverse une sous-évaluation, susceptible de compromettre la viabilité économique de l'exploitation du réseau.

327. À l'inverse, l'absence d'une séparation comptable rigoureuse comporte des risques économiques et concurrentiels significatifs. En l'absence de traçabilité claire des coûts et des produits associés à chaque activité, il devient difficile pour le régulateur de distinguer entre les charges relevant des missions de service public et celles afférentes aux activités concurrentielles. Une telle opacité pourrait conduire à des transferts de coûts injustifiés entre segments d'activité, permettant à l'opérateur historique de subventionner indirectement ses offres commerciales par les ressources issues de son activité régulée.

328. L'Autorité salue également l'introduction d'un système d'information technique, économique financier des services et des activités par l'article LP. 212-26-5. Il s'agit d'un outil de *reporting* informatisé, à mettre en place par l'opérateur hôte, destiné à consolider les informations sur les coûts techniques, les données économiques et financières liées à l'itinérance et à en assurer leur transmission à la DGEN dans un format standardisé. Ce nouveau système d'information devrait permettre de renforcer le niveau de détail et de traçabilité des données transmises.

329. Dès lors, la tenue d'une comptabilité analytique séparée et le pouvoir de vérification associé ne doivent pas être envisagés comme de simples instruments de conformité, mais comme les garants de l'équilibre structurel de la régulation. Ils assurent à la fois la **t**ransparence et la neutralité concurrentielle entre opérateurs, contribuant ainsi à l'efficacité du cadre réglementaire dans son ensemble.

330. Par ailleurs, dans son avis de 2017[73], l'Autorité indiquait également que la séparation comptable et financière des activités d'un opérateur ne suffit pas à contrecarrer « *ses incitations à mettre en œuvre des stratégies d'éviction ou d'exploitation abusive sur les marchés aval ou connexes ouverts à la concurrence. De manière générale, l'isolement d'infrastructures essentielles au sein d'entités distinctes de l'opérateur fournisseur de services est une solution privilégiée par les autorités de régulation, car elle est la plus efficace économiquement pour i) assurer l'accès non discriminatoire des concurrents aux infrastructures, ii) éviter tout risque de conflit entre les différentes activités (prévention des subventions croisées notamment), iii) réduire les risques d'utilisation des informations sensibles des concurrents et iv) réduire les coûts de ce contrôle* ».

331. Comme indiqué *supra*, il conviendrait, à tout le moins, d'assurer une séparation fonctionnelle entre les activités en situation de monopole et celles soumises à la concurrence au sein du groupe OPT, en regroupant les activités commerciales (c-à-d fourniture des services fixes et mobiles au public) au sein d'une entité distincte de celle exerçant les activités de réseaux regroupant les activités sous monopoles et infrastructures essentielles détenues par l'opérateur historique. Une telle séparation fonctionnelle devrait garantir l'autonomie des organes de

[73] Avis n° 2017-A-02 précité, § 308.

direction, des équipes, ainsi que des systèmes d'information et de comptabilité pour leurs activités respectives.

332. L'Autorité s'était déjà prononcée en faveur d'une solution plus radicale et saisit cette occasion pour réaffirmer que, idéalement, la séparation devrait revêtir un caractère juridique, impliquant la création d'entités légales distinctes pour les différentes activités précitées. Chaque entité constituant une personne morale autonome, dotée de sa propre comptabilité, de sa direction et de sa responsabilité légale.

333. Cette séparation permettrait par ailleurs de :

- clarifier les objectifs et missions de l'opérateur de réseau, centrés sur le déploiement et l'exploitation d'infrastructures et l'aménagement du territoire polynésien ;
- renforcer la traçabilité des subventions publiques d'investissement dans le réseau ;
- égaliser les conditions de concurrence et garantir l'absence de discrimination dans les conditions d'approvisionnement des opérateurs alternatifs sur les marchés de gros amont.

334. Ce modèle organisationnel, recourant à des entités juridiques distinctes est indispensable pour apporter la clarté et la transparence des relations intragroupe et garantir le respect des exigences d'objectivité et de non-discrimination, l'existence d'une concurrence non faussée et apporter ainsi la confiance requise au secteur et à ses acteurs[74].

Recommandation :

24. Prévoir une séparation juridique, ou *a minima* une séparation fonctionnelle, entre les activités commerciales (*i.e.* fourniture des services fixes et mobiles au public) d'Onati et les activités de réseaux regroupant les activités sous monopoles et infrastructures essentielles détenues par l'opérateur historique.

Délibéré sur le rapport oral de M. Frédéric Pailluson, *rapporteur général adjoint*, et l'intervention de Mme. Sophie Bresny, *rapporteur général*, par M. Henri Piffaut, *président de séance*, Mme. Ingrid Izquierdo, M. Enzo Silvestro, *membres titulaires* et M. Vivien Terrien, *membre suppléant.*

Le président de séance

Henri Piffaut

[74] *Ibidem*, § 315 à 317.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

1. Introduire un article distinct, spécifiquement applicable à l'itinérance mobile, établissant explicitement la rentabilité économique comme critère de référence pour la définition de la segmentation territoriale en Polynésie française.

2. Définir de manière plus détaillée la méthodologie d'appréciation du critère de rentabilité, en fixant notamment les seuils de référence et les paramètres économiques retenus pour son évaluation dans les arrêtés d'application à venir, afin de prévenir tout caractère discrétionnaire de la décision et garantir la prévisibilité et la sécurité juridique pour l'ensemble des opérateurs.

3. Fonder l'examen du critère de rentabilité sur des critères économiques objectifs et opposables, incluant notamment la densité de population, les coûts d'installation et d'exploitation, les revenus moyens par abonné, le trafic constaté ou projeté et le coût du capital, etc.

4. Utiliser un test de « duplicabilité » dans la détermination de la segmentation géographique des différentes zones soumises à la régulation de l'itinérance mobile.

5. Dans les zones où seuls un ou deux opérateurs sont rentables, encadrer les conditions économiques et techniques d'accès à l'itinérance, en fixant :

- des tarifs de gros orientés vers les coûts ;
- des modalités techniques de raccordement transparentes et proportionnées ; et
- des obligations de qualité de service garantissant aux clients itinérants un niveau de service comparable à celui offert aux abonnés du réseau de l'opérateur hôte.

6. Reconnaître les zones non rentables comme relevant d'une carence de l'initiative privée, ouvrant la voie à une intervention publique (compensation, DSP ou obligation de service universel), afin d'assurer le service public des télécommunications en proposant des services mobiles à l'ensemble des polynésiens.

7. Limiter strictement le mécanisme de compensation au niveau minimal nécessaire pour assurer le déploiement et l'exploitation d'un réseau mobile dans ces zones, de manière à préserver l'incitation des opérateurs à investir et à optimiser leurs coûts.

8. Dans les zones de carence de l'initiative privée, encadrer les conditions économiques et techniques d'accès à l'itinérance, en fixant :

- des tarifs de gros orientés vers les coûts ;
- des modalités techniques de raccordement transparentes et proportionnées ; et
- des obligations de qualité de service garantissant aux clients itinérants un niveau de service comparable à celui offert aux abonnés du réseau de l'opérateur hôte.

9. Rendre public le zonage sous forme d'une cartographie officielle, précisant les critères économiques retenus, afin d'assurer la transparence et limiter les risques de contestation.

10. Prévoir une révision périodique du zonage (tous les quatre ans, par exemple) pour tenir compte de l'évolution technologique, de la couverture et des coûts de déploiement, afin de maintenir une régulation adaptée aux réalités économiques.

11. Procéder, une fois le projet de loi du pays adopté et les segmentations territoriales arrêtées, à une révision cohérente des obligations de déploiement et de leurs calendriers

pour chacun des opérateurs mobiles. Cette révision devrait permettre d'adapter les obligations de couverture aux réalités économiques et techniques identifiées dans chaque zone.

12. Établir une révision périodique des calendriers de déploiement permettant d'assurer une meilleure cohérence technique des enjeux économiques et un équilibre concurrentiel entre opérateurs du territoire polynésien.

13. Prévoir, au sein de l'article LP. 212-7, la définition de critères objectifs permettant de déterminer le déclenchement de la procédure de reclassement d'un site donné, tels que l'absence d'infrastructures mobiles, l'existence de contraintes géographiques particulières ou encore une variation significative de rentabilité.

14. Prévoir, dans les arrêtés d'application, que toute décision de reclassement soit précédée d'un avis technique indépendant, fondé sur des données économiques et géographiques vérifiables, et que les opérateurs concernés disposent de la faculté de présenter des observations dans le cadre de la procédure.

15. Limiter, dans les arrêtés d'application, les effets indésirables de la procédure de reclassement en restreignant les zones hétérogènes au sein d'un même périmètre à des situations justifiées par des différences significatives de caractéristiques locales, et en prévoyant un examen périodique rigoureux par le régulateur.

16. Confier la mission de régulation de l'itinérance mobile, et plus largement du secteur des télécommunications, à une agence de régulation sectorielle indépendante.

17. Préciser dans les arrêtés d'application de l'article LP. 212-26-2 la manière dont la méthodologie de calcul des coûts intègre le risque économique associé, ainsi que les critères retenus pour cette prise en compte et prend en compte les contributions publiques.

18. Préciser l'article LP. 212-26-1 al. 1 afin qu'il reflète que les « coûts pertinents », sur lesquels repose la méthodologie technico-économique, doivent s'entendre comme les coûts incrémentaux prospectifs supportés par un opérateur efficient pour la fourniture du service régulé.

19. Expliciter dans le projet de texte les objectifs de la régulation de l'itinérance, tels que concilier le développement de la couverture mobile du territoire et la promotion d'une concurrence effective au bénéfice des clients finals ainsi que le développement d'une concurrence par les services plutôt que par les infrastructures, lorsque cette approche apparaît la plus efficiente au regard des caractéristiques du marché.

20. Lors d'une modification de la méthode de calcul des coûts des prestations d'itinérance, le régulateur devra veiller à :

- encadrer l'évolution méthodologique par des consultations publiques préalables, permettant la participation des opérateurs concernés ;
- motiver les modifications des paramètres du modèle de coûts ; et
- préserver la cohérence du cadre de régulation afin d'éviter des ruptures brutales dans les incitations économiques des opérateurs, notamment en matière d'investissement.

21. Inscrire dans l'article LP. 212-26-1 la référence au CILT comme méthodologie technico-économique ou, à tout le moins, adopter une méthodologie de calcul des coûts basée sur un modèle de type CILT dans l'arrêté d'application à venir.

22. Envisager, dans les arrêtés d'application, la possibilité de mettre en place une offre d'itinérance mobile régulée dans les zones peu denses permettant aux opérateurs

alternatifs d'offrir un service d'accès à Internet « fixe » reposant sur les réseaux mobiles dans ces zones.

23. Prévoir une réforme visant à définir le périmètre du service public assuré par l'opérateur historique, ainsi que les modalités de son financement, dans un délai compatible avec la mise en œuvre du présent projet de loi du pays.

24. Prévoir une séparation juridique, ou a minima une séparation fonctionnelle, entre les activités commerciales (i.e. fourniture des services fixes et mobiles au public) d'Onati et les activités de réseaux regroupant les activités sous monopoles et infrastructures essentielles détenues par l'opérateur historique.