AVIS N°2025-AO-10 DU 17 DÉCEMBRE 2025

SUR UN PROJET DE LOI DU PAYS RELATIVE AU RÉGIME JURIDIQUE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS EXTÉRIEURES

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu le courrier du 6 novembre 2025, enregistré le 12 novembre 2025, sous le numéro 25/0019 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 relative au régime juridique des télécommunications extérieures en Polynésie française ;

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 directeur général de la société Onati, M. Nicolas Weinmann, le responsable juridique de la société Onati, M. Dominique Bineau, le juriste de la société Onati, M. Arnaud Dumont, l'avocat de la société Onati, M^{e} Sylvain Justier, 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 17 décembre 2025 ;

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

INTRODUCTION

1. Par courrier en date du 6 novembre 2025, enregistré le 12 novembre 2025 sous le numéro 25/0019 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 code des postes et télécommunications (ci-après le « **CPT** ») en Polynésie française[1].

2. La saisine mentionne notamment les dispositions de l'article LP 620-2 I. du code de la concurrence, qui dispose que « [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 (…)* [d']*établir des droits exclusifs dans certaines zones ou secteurs d'activité* ».

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 12 décembre 2025.

4. Par courrier en date du 12 novembre 2025, la présidente de l'Autorité a informé le Président de la Polynésie française du report de cette échéance au 19 décembre 2025, 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** »), porteur du projet de texte soumis à examen, a été entendue par le rapporteur en charge du dossier, ainsi que la SAS Onati (ci-après « **Onati** »), la SAS Pacific Mobile Telecom (ci-après « **PMT** ») et SAS Viti (ci-après « **Viti** »).

6. Le projet de texte soumis à l'examen de l'Autorité entend faire évoluer le cadre réglementaire relatif aux télécommunications extérieures de la Polynésie française. Pour ce faire, il apporte des modifications au CPT susmentionné.

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

[1] Pour la clarté de la lecture, un glossaire des acronymes utilisés dans le présent avis figure en annexe.

I. CONSTATATIONS

8. Le projet de loi du pays soumis à examen de l'Autorité s'inscrit dans un contexte marqué par la construction prochaine de nouveaux câbles sous-marins et par des évolutions techniques récentes permettant d'offrir, notamment dans les territoires les plus isolés de la Polynésie française, de nouveaux services en matière de télécommunications. L'évolution des infrastructures de télécommunications et les développements techniques ont ainsi généré une réflexion sur l'évolution de la réglementation relative aux télécommunications extérieures en Polynésie française.

9. Avant de décrire le projet de loi du pays objet du présent avis et le contexte de la saisine (**B**.), il convient de décrire de manière synthétique le fonctionnement et la réglementation du secteur des télécommunications en Polynésie française (**A.**).

A. LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

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

11. Cette ouverture à la concurrence résulte de la délibération n° 2003-85 APF du 12 juin 2003 modifiée, portant dispositions relatives aux livres II et III du CPT. Trois types de services de télécommunications – la téléphonie mobile, la fourniture d'accès à Internet et la procédure de rappel – ont ainsi été ouverts à la concurrence, sous régime d'autorisation, l'OPT conservant un monopole légal sur les télécommunications intérieures fixes (réseaux et téléphonie fixe) et sur les télécommunications extérieures à la Polynésie française.

1. LE SERVICE PUBLIC DES TÉLÉCOMMUNICATIONS EXTÉRIEURES

12. Le service public des télécommunications extérieures de la Polynésie française comprend l'acheminement et le transport de certains signaux de télécommunications à destination ou en provenance de la Polynésie française. Les conditions d'exercice de ce service public sont déterminées par un cahier des charges approuvé par arrêté pris en Conseil des ministres (article D. 213-2 CPT).

13. Ce service public est confié à l'OPT, opérateur public chargé d'assurer l'acheminement des communications extérieures à destination ou en provenance de la Polynésie française. Le monopole légal initialement reconnu à l'OPT a récemment été aménagé par une réforme du CPT ayant introduit la catégorie d'« *opérateur de réseau de télécommunications extérieures* », permettant à un opérateur tiers d'établir ou exploiter un réseau extérieur sans pour autant être autorisé à fournir un service de télécommunication au public. L'autorisation d'exploitation du réseau de télécommunications extérieures est délivrée pour une durée de vingt-cinq ans à l'opérateur en charge (article LP. 212-10 CPT). L'opérateur public est toutefois autorisé à confier l'exécution de tout ou partie de ce service public à des tiers (article D. 213-7 CPT).

14. Jusqu'à présent, seul l'OPT a participé aux projets de câbles sous-marins internationaux permettant de relier la Polynésie française au reste du monde. Toutefois, cette situation est appelée à évoluer avec l'arrivée prochaine de nouveaux câbles sous-marins internationaux,

déployés par la société Google Inc. (ci-après « **Google** »), dont le tracé prévoit un passage par la Polynésie française.

15. Similairement, seul l'OPT a, jusqu'à présent, eu accès aux offres de capacités satellitaires commercialisées par les opérateurs actifs dans la région Pacifique. Les opérateurs alternatifs ne pouvaient dès lors pas recourir directement à ces solutions, nécessaires pour assurer la couverture complémentaire du territoire en services d'accès à Internet fixe et mobile, sans contractualiser préalablement avec l'OPT. Jusqu'à récemment, l'OPT disposait d'un partenariat avec la société IntelSat en matière de capacités satellitaires pour le territoire polynésien.

16. Le cadre apparaît toutefois en cours d'évolution : les autorités du territoire ont engagé les démarches visant à intégrer le service satellitaire proposé par l'opérateur OneWeb au dispositif polynésien. Ce service, destiné à desservir les zones les plus éloignées, doit être intégré au dispositif opérationnel de l'OPT d'ici septembre 2026, afin de permettre sa disponibilité dans les trente-deux îles concernées[2]**.**

2. CARTOGRAPHIE DES RÉSEAUX

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

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

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

20. 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.

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

[2] Présidence de la Polynésie française, *Connectivité numérique : le Président BROTHERSON poursuit les discussions avec Eutelsat OneWeb*, 17 janvier 2025.



Source : site internet de l'OPT

B. LES OPÉRATEURS EN TÉLÉCOMMUNICATIONS

1. LES OPÉRATEURS LOCAUX DE TÉLÉCOMMUNICATIONS

(i) Le groupe OPT et la SAS ONATI

22. L'OPT est un établissement public de la Polynésie française à caractère industriel et commercial (EPIC). Le conseil d'administration de l'OPT est composé de neuf membres avec voix délibérative[3], dont i) le directeur général de l'OPT, qui préside, ii) les sept représentants de la Polynésie française suivants : le ministre chargé des postes et des télécommunications, le ministre chargé de la communication[4], le ministre chargé du tourisme, le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé de l'aménagement, le président de la commission législative chargée de l'économie et le président de la commission législative chargée de l'économie numérique et iii) le représentant titulaire du personnel ou son suppléant. Le directeur général de l'OPT est nommé par arrêté pris en Conseil des ministres.

23. 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.

24. Depuis 2019, les services des télécommunications téléphoniques et de l'accès à Internet, filaires comme mobiles, mais également les activités de déploiement et de gestion du réseau, à

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

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

destination des autres opérateurs comme des consommateurs finaux, relèvent d'une filiale unique, la SAS Onati, créée le 5 novembre 2018, dont l'associé unique est l'OPT.

25. Plusieurs lois du pays[5] ont rendu possible cette opération. L'OPT et Onati ont ainsi conclu :

- Un traité d'apport partiel d'actifs le 31 décembre 2018 par lequel l'OPT a apporté à sa filiale Onati l'ensemble de sa branche d'activités de télécommunications. Ce traité a pris effet le 1er janvier 2019.
- Une convention de délégation du service public le 31 décembre 2018 actant du transfert de la gestion du service public des télécommunications à Onati[6].

26. Ainsi, si l'OPT a conservé la propriété juridique des infrastructures essentielles, en revanche, il a délégué leur gestion à sa filiale ONATI en charge d'exercer une activité ouverte à la libre concurrence, laquelle peut donc en pratique agir sur l'activité monopolistique en même temps que sur l'activité concurrentielle.

27. Onati assure désormais toutes les activités, de gros et de détail, en matière de téléphonie fixe, mobile et de fourniture d'accès à Internet.

28. Si le déploiement du réseau de collecte est donc un monopole d'Onati, le déploiement de la boucle locale (pylônes et antennes) est libre, sous réserve de se voir reconnaître la qualité d'opérateur de télécommunications et attribuer des fréquences par le Conseil des ministres. Toutefois, du fait de son ancienneté, Onati est la seule à avoir déployé son réseau sur l'ensemble des îles habitées de Polynésie française, soit 66 îles, indispensable à l'exercice de l'activité de téléphonie mobile. Elle est donc en mesure d'offrir un accès à boucle locale (stations, antennes et fréquences) dans les îles dans lesquelles les autres opérateurs n'ont pas déployé leur propre réseau. Cet accès passe le plus souvent par un recours à des prestations d'itinérance permettant l'initiation ou l'acheminement des appels jusqu'à l'utilisateur final.

(ii) La société PMT

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

30. Les autorisations d'émettre ont été conditionnées à la présentation d'un calendrier de déploiement qui ne représente pas l'état du déploiement effectif de l'opérateur. À ce jour, PMT n'a déployé son propre réseau que sur des îles de l'archipel de la Société, soit Tahiti, Moorea et Bora Bora, ainsi qu'à Huahine et Raiatea. Dans les autres îles, soit elle recourt aux prestations d'itinérance proposées par Onati (c'est le cas pour les voix et les SMS dans toutes les îles non couvertes en propre), soit elle ne propose pas ses services (c'est le cas des données mobiles).

31. PMT exerce également une activité de fourniture d'accès à Internet (4G et fibre optique), structurée autour de deux technologies différentes :

- les offres d'accès à l'Internet fixe par réseau mobile (4G/4G+), commercialisées sous la dénomination « VodaSurf », qui permettent l'accès à Internet *via* un routeur équipé d'une carte SIM dédiée ; et

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

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

- les offres d'accès à l'Internet fixe en fibre optique, commercialisées sous la dénomination « VodaFibre », disponibles dans les zones préalablement fibrées.

(iii) La société Viti

32. Viti, immatriculée en 2009, a d'abord opéré en tant que fournisseur d'accès à l'Internet fixe (ci-après « **FAI** »), après avoir obtenu une licence en 2010 et commercialisé ses offres à compter de juillet 2011 (en 4G et fibre optique).

33. Le 5 juillet 2018[7], Viti a obtenu l'autorisation d'établissement et d'exploitation d'un réseau ouvert au public permettant la fourniture d'un service de communications mobiles. Depuis début 2020, elle offre sous la marque « Ora » des services mobiles de voix, SMS et données, reposant sur la technologie 4G LTE (appels dits « Volte »).

34. Viti exerce une activité de FAI structurée autour de deux segments distincts :

- les offres d'accès fixe par réseau mobile (4G/4G+/5G), regroupées sous la dénomination commerciale « Ora Box », qui permettent l'accès à Internet fixe au moyen d'un routeur utilisant une carte SIM dédiée ;
- l'offre d'accès fixe à l'Internet fixe en fibre optique, commercialisées sous la dénomination « Ora Fibre », disponible uniquement dans les zones préalablement fibrées.

2. LES OPÉRATEURS PAR SATELLITE

35. Le secteur des télécommunications par satellite a été historiquement dominé par des opérateurs spécialisés dans la diffusion de la télévision par satellite et, de manière plus marginale, dans les communications voix, tels qu'Eutelsat ou Intelsat. Ces acteurs exploitent des satellites placés en orbite moyenne[8] ou géostationnaire[9], en complément d'une infrastructure terrestre dédiée.

36. Les services fournis par ces constellations « historiques » se caractérisent par un temps de transmission des données (ou latence) relativement élevé. S'ils se révèlent adaptés à la diffusion télévisuelle et aux services de téléphonie sur l'ensemble des régions du monde, ils le sont moins pour les usages Internet à haut débit, tels que le streaming, le jeu en ligne, les appels vidéo ou d'autres services nécessitant une faible latence. Ces prestations étaient principalement assurées par des opérateurs internationaux tels qu'Intelsat et Eutelsat.

37. Plus récemment, le développement de nouvelles offres de télécommunications par satellite s'est accéléré avec le déploiement des premiers satellites de la constellation Starlink. À la différence des constellations de génération précédente, ces méga-constellations en orbite basse permettent de fournir, outre les services de diffusion audiovisuelle, un accès à Internet à haut débit avec une latence sensiblement réduite. Ces solutions se révèlent particulièrement adaptées aux zones

---

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

8 L'orbite terrestre moyenne, communément appelée orbite circulaire intermédiaire ou MEO (*Medium Earth Orbit* en anglais), est une orbite autour de la Terre située entre 2 000 et 35 786 kilomètres d'altitude, soit au-dessus de l'orbite terrestre basse et en dessous de l'orbite géostationnaire.

9 L'orbite géostationnaire, communément appelée orbite GEO (*Geostationary Earth Orbit* en anglais), est une orbite située à une altitude autour de la Terre d'environ 35 786 kilomètres, sur laquelle un satellite évolue à une vitesse identique à celle de la rotation de la Terre. Cette configuration permet au satellite de demeurer en permanence à la verticale d'un même point de la surface terrestre, lui conférant une position apparente fixe par rapport au sol.

peu denses ou isolées géographiquement, insuffisamment desservies ou non desservies par les réseaux terrestres.

(i) Starlink

38. Starlink Services LLC (ci-après « **Starlink** »), filiale de la compagnie aérospatiale américaine SpaceX, constitue à ce jour la première et la plus vaste constellation de satellites en orbite terrestre basse. L'entreprise commercialise des offres d'accès fixe à Internet par satellite à destination tant des particuliers que des professionnels, incluant notamment les sites fixes ou mobiles ainsi que les entreprises opérant dans les secteurs maritime et aéronautique.

39. Starlink ambitionne d'offrir un accès à Internet par satellite à haut débit sur l'ensemble de la planète, à l'aide d'une constellation de plusieurs milliers de satellites. Cette infrastructure vise à offrir un service permettant de prendre en charge des usages intensifs en données, tels que le streaming, le jeu en ligne ou les appels vidéo[10].

(ii) OneWeb

40. OneWeb France SAS (ci-après « **OneWeb** »), filiale de l'opérateur Eutelsat**,** est le second opérateur à proposer des services de télécommunications basés sur une large constellation de satellites de télécommunications en orbite basse pour fournir un Internet haut débit dans des régions mal desservies par les réseaux terrestres. À la différence de Starlink, OneWeb s'adresse aux opérateurs de télécommunications et ne propose pas de service directement disponible au grand public.

41. En Polynésie française, OneWeb est déjà présent avec 18 antennes installées sur le site de Tahiti Nui Telecom, filiale de l'OPT, à Papenoo. La filiale de l'OPT y exploite également un data center et y héberge des infrastructures dites « sensibles ». Une collaboration entre OneWeb, l'OPT et les autorités du Pays a été engagée pour permettre, à terme, une couverture satellitaire des archipels éloignés, de façon complémentaire aux câbles sous-marins et aux offres terrestres.

(iii) Amazon Leo

42. Amazon Leo (anciennement « Project Kuiper »), filiale de la société Amazon.com, Inc., constitue un projet de constellation de satellites en orbite terrestre basse, destiné à offrir un accès Internet haut débit à l'échelle mondiale. La constellation visée dépasse les 3 200 satellites, selon la licence accordée par l'autorité de régulation américaine.

43. Le déploiement de la constellation a débuté en avril 2025, avec le lancement des 27 premiers satellites opérationnels. Amazon Leo prévoit d'atteindre un volume suffisant de satellites en orbite pour commencer la commercialisation de ses services d'accès Internet d'ici fin 2025 ou début 2026[11].

44. L'objectif affiché du projet est de proposer un accès à l'Internet fixe haut débit, à faible latence, accessible tant aux particuliers qu'aux professionnels (exemples : sites fixes, de zones rurales ou isolées, ou encore clients dans les secteurs maritime ou aéronautique, etc.) Ce projet se

[10] Site internet de Starlink, https://www.starlink.com/fr/technology.

[11] Communiqué Amazon, *Amazon Leo mission updates: Next launch with ULA set for December 15*, 21 novembre 2025.

positionne en concurrence directe avec les autres constellations de satellites en orbite basse, notamment celles exploitées par SpaceX (Starlink) ou Eutelsat (OneWeb).

(iv) Les autres projets

45. ***Projet Guowang.*** Le projet Guowang, porté par l'État chinois *via* la société publique China Satellite Network Group, vise au déploiement d'une méga-constellation d'environ 13 000 satellites en orbite terrestre basse, destinée à assurer une couverture globale en accès Internet, y compris dans les zones rurales ou isolées.

46. À ce stade, plusieurs séries de lancements ont été effectuées mais le nombre de satellites effectivement mis en orbite reste limité au regard de l'objectif final, le projet demeurant en phase de montée en charge[12]. Le projet n'a pas fait l'objet d'annonces quant à son calendrier de mise en service ni sur la configuration de la constellation.

47. ***Projet Qianfan.*** Un autre projet chinois, Qianfan, vise également à opérer une large constellation satellitaire en orbite basse. Des lancements ont commencé en 2024, avec pour objectif des milliers de satellites afin de fournir connectivité et services télécoms *via* satellite, dans un contexte national ou régional[13].

48. ***Projet Lightspeed.*** La société canadienne Telesat développe un projet de constellation en orbite basse dénommé Lightspeed et destiné à fournir un accès Internet haut débit et à faible latence[14]. Ce projet, bénéficiant d'un financement stabilisé et de partenariats industriels, constitue l'une des initiatives les plus avancées parmi les projets autres que Starlink, OneWeb ou Kuiper. La société a annoncé viser une mise en service à partir de 2027.

3. LES OPÉRATEURS DE CABLES SOUS-MARINS INTERNATIONAUX

49. Il convient de présenter les acteurs intervenant sur le marché de la connectivité internationale de la Polynésie française, lequel connaît une évolution récente avec l'arrivée d'un nouvel opérateur de câbles sous-marins. Jusqu'alors exclusivement assuré par le groupe OPT, en situation de monopole légal sur les télécommunications extérieures (**a.**), l'atterrage des câbles internationaux est désormais partagé avec un second opérateur, Google, porteur de plusieurs projets de liaisons transpacifiques en cours de déploiement (**b.**). Au-delà de ces projets de câbles sous-marins internationaux, le Président de la Polynésie française prévoit l'installation de plusieurs câbles supplémentaires en Polynésie française dans les années à venir[15].

(i) Le groupe OPT

50. Le groupe OPT, par l'intermédiaire de sa filiale Onati, assure l'exploitation de plusieurs câbles sous-marins. L'établissement public est propriétaire de trois d'entre eux : Honotua, Natitua et Natitua Sud et détient une participation en qualité de copropriétaire dans un quatrième système de câble dénommé Manatua.

---

[12] Space.com, *China launches 8th batch of satellites for 13,000-strong internet megaconstellation*, 13th August 2025.

[13] France 24, *Qianfan, le groupe chinois qui veut devenir Starlink à la place de Starlink*, 24 novembre 2024.

[14] Communiqué du premier ministre du Canada, *L'Internet haute vitesse partout au pays grâce au plus vaste programme canadien de technologie spatiale*, 13 septembre 2024.

[15] Radio 1, *« 15 câbles d'ici huit à dix ans » au Fenua*, 16 janvier 2024.

51. ***Câbles Honotua, Natitua et Natitua Sud.*** Onati assure l'exploitation technique et commerciale du câble Honotua, dont le groupe OPT détient la propriété. Cet actif intégré, combinant infrastructure et exploitation, comporte un segment international reliant Tahiti à Hawaï ainsi qu'un segment domestique desservant plusieurs îles de l'archipel de la Société (Tahiti, Moorea, Huahine, Raiatea et Bora Bora).

52. Onati assure également l'exploitation des câbles domestiques Natitua, qui dessert les archipels des Tuamotu et des Marquises, ainsi que Natitua Sud, destiné à la desserte des îles Australes.

53. ***Câble Manatua.*** Le câble sous-marin Manatua est un projet conduit par un consortium international (le « Manatua Consortium »), dans lequel l'opérateur de télécommunications représentant la Polynésie française est l'OPT[16]. Ce consortium réunit aussi des opérateurs des autres États membres (îles Cook via Avaroa Cable Ltd., Niue via Telecom Niue Limited, Samoa via Samoa Submarine Cable Company).

54. Onati opère, pour la Polynésie française, la partie locale du câble Manatua, en qualité d'opérateur désigné au sein du consortium. La propriété et l'exploitation globale du système Manatua sont partagées entre tous les membres du consortium.

(ii) Google

55. La société Google a engagé le développement de plusieurs projets de câbles sous-marins internationaux dont les tracés prévoient un atterrage en Polynésie française. L'arrivée de ces infrastructures est susceptible de constituer un tournant majeur pour la connectivité internationale du territoire, en renforçant son positionnement en tant que point de connexion numérique stratégique au sein du Pacifique.

56. ***Initiative « South Pacific Connect ».*** En octobre 2023, la division infrastructure de réseaux de Google a lancé l'initiative « *South Pacific Connect* » qui doit fournir deux nouveaux câbles sous-marins transpacifiques (Honomoana et Tabua) pour contribuer à de nouvelles connections numériques dans le Pacifique[17]. En collaboration avec un certain nombre de partenaires, dont l'OPT polynésien, l'arrivée de Google permettra de créer une boucle reliant les États-Unis à l'Australie *via* Tahiti au Sud et Fidji au Nord à travers le premier câble Honomoana et un second câble Tabua reliera Tahiti à Fidji.

57. En outre, l'initiative *South Pacific Connect* prévoit la construction de stations d'atterrissement en Polynésie française, reliées entre elles par un câble d'interconnexion dédié. Ce dispositif vise à assurer la jonction entre plusieurs routes transpacifiques et à renforcer, pour le territoire, la fiabilité et la capacité des liaisons internationales tout en réduisant les temps de latence pour les utilisateurs polynésiens.

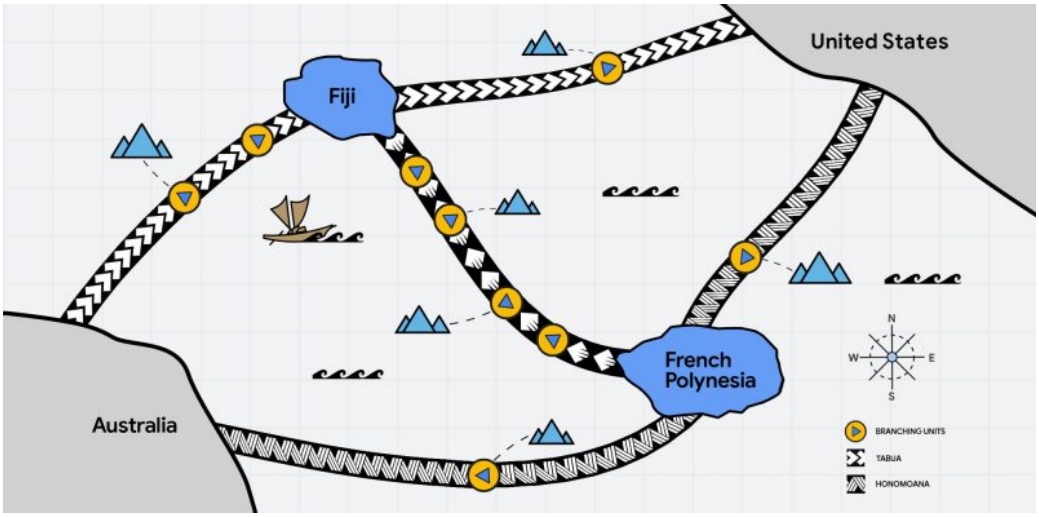
58. Selon Google, ce projet constitue l'un des premiers dispositifs de cette nature dans la région Pacifique, offrant la perspective d'une connectivité internationale redondante dans une zone particulièrement exposée aux aléas naturels.

---

[16] Décret n° 2018-34 du 22 janvier 2018 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française pour la Polynésie française, le Gouvernement des îles Cook, le Gouvernement de Niue et le Gouvernement de l'Etat indépendant des Samoa, concernant la conception, la construction, l'exploitation et la maintenance du système de câble lié au projet MANATUA de connectivité de Polynésie, signé à Paris le 3 avril 2017.

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

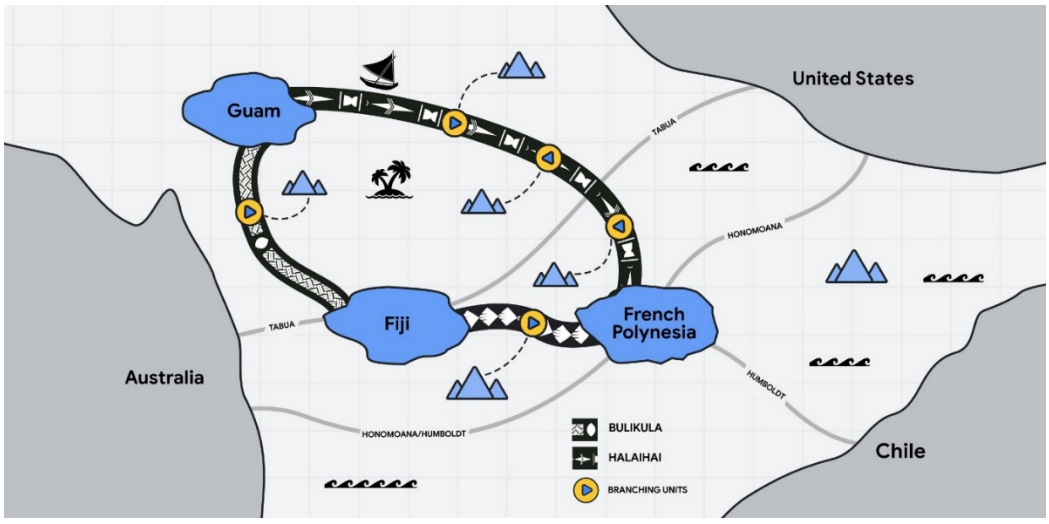
Les projets de câbles sous-marins internationaux Honomoana et Tabua



Source : Google

59. ***Initiative « Central Pacific Connect ».*** En janvier 2024, Google annonce une nouvelle initiative « *Central Pacific Connect* », qui doit fournir deux nouveaux câbles intra-Pacifiques (Bulikula et Halaihai)[18]. S'appuyant sur l'initiative « *South Pacific Connect* » annoncée en octobre, l'initiative *Central Pacific Connect* créera un réseau de câbles sous-marins entre Guam, la Polynésie française et les Fidji.

Les projets de câbles sous-marins internationaux Bulikula et Halaihai



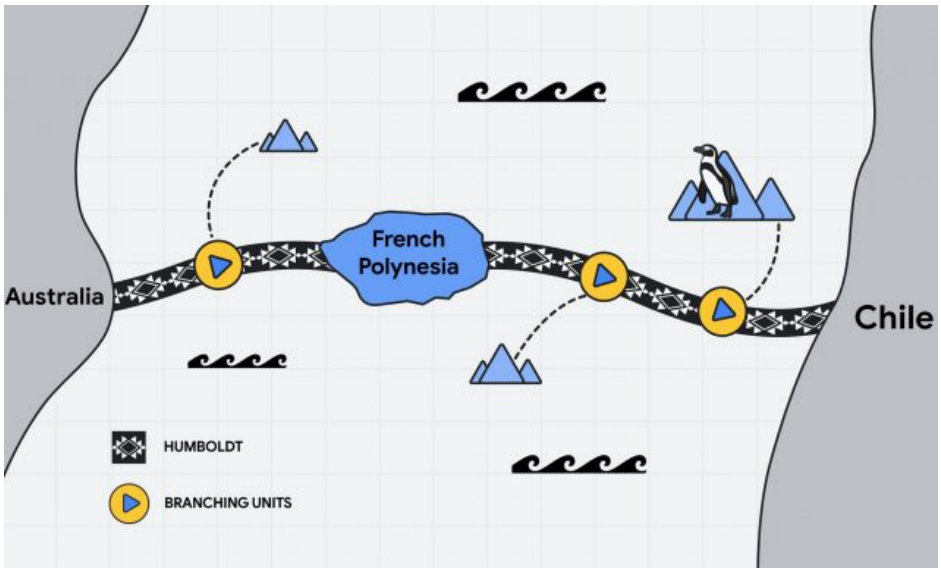
Source : Google

60. ***Projet Humboldt.*** En mars 2024, Google a annoncé la création d'un nouveau câble sous-marin international « Humboldt » qui doit relier le Chili à l'Australie en passant par la Polynésie

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

française[19]. Il s'agirait d'un nouvel investissement réalisé en coopération entre Google, l'établissement public chilien de développement *Desarollo País* et l'OPT polynésien[20].

Le projet de câble sous-marin international Humboldt



Source : Google

C. LE PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS À EXAMEN

61. Le projet de loi du pays soumis à l'examen de l'Autorité a pour objet de modifier le CPT *« afin de l'adapter aux évolutions technologiques, économiques, et stratégiques qui marquent aujourd'hui le secteur des télécommunications extérieures »*[21]. Ce projet de texte vise principalement à :

- modifier le monopole de l'OPT en matière de télécommunications extérieures ; et
- modifier le régime des autorisations relatives à l'établissement et l'exploitation des réseaux de télécommunications extérieures.

62. Le projet de loi du pays procède ainsi à une modification du CPT de la Polynésie française, conformément aux articles LP 2 à LP 15 décrits ci-après.

63. L'article LP 2 modifie l'article LP.211 en supprimant des définitions générales devenues obsolètes et en procédant à leur harmonisation avec la loi du pays n° 2024-18 du 23 août 2024. Il clarifie les différentes catégories d'acteurs dans le domaine des télécommunications extérieures. Cette précision intègre expressément les réseaux satellitaires aux côtés des câbles sous-marins et reflète la diversité des technologies mobilisées pour assurer la connectivité internationale.

---

19 Communiqué de presse du VP Google for Global Network Infrastructure, *Announcing Humboldt, the first cable route between South America and Asia-Pacific*, https://cloud.google.com/blog/products/infrastructure/announcing-humboldt-the-first-cable-route-between-south-america-and-asia-pacific?hl=en.

20 Communiqué de presse Google France, *Projet Humboldt : la Polynésie française connecte le Pacifique sud*, 1er octobre 2025

21 Exposé des motifs du projet de loi du pays.

64. L'article LP 3 remplace l'article LP. 212-1 par de nouvelles dispositions renforçant le régime des autorisations délivrées par le Conseil des ministres aux opérateurs de télécommunications en Polynésie française. Il impose que toute autorisation d'établir et d'exploiter un réseau de télécommunications doit être détenue, a minima, par une filiale régulièrement constituée en Polynésie française, afin de garantir un ancrage territorial effectif des opérateurs.

65. L'article LP 4 remplace les articles D. 212-2 à LP. 212-4 par de nouvelles dispositions relatives à la compétence des autorités de la Polynésie française. Celles-ci disposent d'un contrôle renforcé face aux diverses conditions telles que « *l'exercice d'une concurrence effective et loyale entre opérateur*s » (nouvel article LP. 212-2). Elles sont également compétentes pour « *recueillir auprès des opérateurs de télécommunications et des opérateurs de télécommunications extérieures, les informations ou documents nécessaires* » (nouvel article LP. 212-3). Enfin l'article LP 4 intègre de nouvelles dispositions relatives aux sanctions susceptibles d'être prononcées par l'administration en cas de manquements aux principes du CPT (article LP. 212-4).

66. L'article LP 5 remplace les articles D. 212-9 et LP. 212-10 par de nouvelles dispositions renforçant l'efficacité du mécanisme de segmentation territoriale. Il dispose que l'opérateur public est le seul habilité à établir et exploiter les réseaux de télécommunication fixe (article LP. 212-9). Les autorisations d'établissement et d'exploitation des réseaux ouverts au public et des réseaux de télécommunications extérieures sont également renforcées.

67. L'article LP 6 insère, à la suite de l'article D. 212-16, une nouvelle sous-section 3 spécifiquement dédiée aux réseaux de télécommunications extérieures.

68. L'article LP 7 ajoute trois nouveaux articles dans la nouvelle sous-section 3 : les articles LP. 212-16-1 à LP. 212-16-3.

69. L'article LP. 212-16-1 encadre les réseaux de télécommunications extérieures soumis à autorisation. Il distingue trois catégories distinctes de réseaux, à savoir « *1° Les réseaux de télécommunications extérieures d'opérateurs privés utilisant des câbles sous-marins de télécommunication* », « *2° Les réseaux de télécommunications extérieures de l'opérateur en charge du service public des télécommunications* », et enfin « *3° Les réseaux de télécommunications extérieures satellitaires autonomes* ».

70. L'article LP. 212-16-2 définit les droits conférés par l'autorisation d'établissement et d'exploitation d'un réseau de télécommunications extérieures satellitaire autonome. Il est structuré en trois points, détaillant les droits dont bénéficie le titulaire de cette autorisation.

71. L'article LP. 212-16-3 autorise, à titre dérogatoire, les opérateurs de réseaux satellitaires à fournir leurs services de télécommunications à des navires en haute mer ou à des aéronefs survolant la Polynésie française, à la condition toutefois que ceux-ci soient exploités dans un cadre professionnel ou commercial.

72. L'article LP 8 remplace l'article D.212-17 par de nouvelles dispositions sur le contenu du service de télécommunication fourni au public.

73. L'article LP 9 insère à l'article LP. 213-7 une référence spécifiquement dédiée aux télécommunications extérieures en introduisant la mention relative aux câbles sous-marins de télécommunication.

74. L'article LP 10 procède à une modification de l'article LP. 231-4 en supprimant la mention « *des réseaux de télécommunications extérieures propriétés d'opérateurs privés* » et en la remplaçant par « *de l'opérateur privé de câbles sous-marins* ».

75. L'article LP 11 procède à la fusion des services de télécommunication mobile et de fourniture d'accès à Internet au sein du service de télécommunication fourni au public (article LP. 231-4-1).

76. L'article LP 12 modifie l'article LP. 231-5-1 en précisant que le monopole du service public est désormais limité aux seuls câbles sous-marins internationaux. Cette évolution recentre l'opérateur public sur sa mission stratégique de connectivité internationale et de souveraineté numérique.

77. L'article LP 13 insère un nouvel alinéa à l'article D.232-3 permettant une clarification terminologique en cohérence avec les nouvelles dispositions du CPT relatives aux télécommunications extérieures.

78. L'article LP 14 remplace l'article D.232-3-1 par de nouvelles dispositions sur l'utilisation des équipements radioélectriques ainsi que leurs composants, lesquels doivent satisfaire à des exigences de conformité.

79. L'article LP 15 prévoit que la présente loi du pays est applicable à compter de la publication du Journal Officiel de la Polynésie française de son acte de promulgation.

II. ANALYSE CONCURRENTIELLE

80. Lorsqu'elle est saisie pour avis sur un projet de texte, l'Autorité s'attache à évaluer dans quelle mesure les dispositions de ce texte restreignent ou améliorent le fonctionnement concurrentiel du secteur concerné. Comme elle a déjà eu l'occasion de le rappeler, « *un marché dont le fonctionnement est concurrentiel alloue de manière optimale les ressources disponibles, maximise le bien-être des consommateurs et stimule la compétitivité du secteur concerné, en favorisant l´innovation, la baisse des prix, la diversification de l´offre, et la hausse de la qualité des biens et des services. La concurrence est un facteur d´efficacité productive et allocative.* »[22]. Néanmoins, la concurrence ne constitue pas une fin en soi ; elle est un outil au service de cette efficacité économique.

81. En matière de télécommunications, les pouvoirs publics polynésiens sont explicitement tenus de veiller à assurer une certaine concurrence lorsqu'ils interviennent. En effet, parmi les objectifs généraux fixés par le gouvernement à l'article D. 212-2 du CPT figurent notamment les principes suivants : « *(…) 2°- l'exercice d'une concurrence effective et loyale entre les opérateurs de services de télécommunication mobile, de fournisseur d'accès à Internet ou de fournisseur de procédure de rappel, au bénéfice des utilisateurs, 3°- la définition de conditions d'accès aux réseaux ouverts au public et d'interconnexion des réseaux (…) qui garantissent la possibilité pour tous les utilisateurs de communiquer librement entre eux, (…), 6°- l'utilisation partagée entre les opérateurs des installations déployées sur le domaine public et sur les propriétés privées* ».

82. Le présent projet de loi du pays vise à moderniser le cadre juridique applicable aux télécommunications extérieures afin de l'adapter aux évolutions technologiques et économiques qui marquent le secteur. La réforme envisagée vise à réduire le périmètre du

[22] Voir par exemple l'avis n°2025-AO-05 du 26 août 2025 portant sur un projet de loi du pays relatif aux conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation de voyages et de séjours touristiques, et sur l'évaluation incidente d'un niveau de garantie financière adapté et l'avis n°2024-A-04 du 30 mai 2024 portant sur un projet de loi du pays relatif à la régulation sectorielle en matière d'énergie.

monopole historique de l'OPT, en maintenant l'opérateur public comme acteur principal des câbles sous-marins internationaux pour des raisons stratégiques, tout en ouvrant le marché à d'autres catégories d'opérateurs, à savoir les opérateurs satellitaires, sous un régime régulé reposant en partie sur le mécanisme de segmentation territoriale introduit par la réforme récente du régime juridique de l'itinérance mobile.

83. Dans le cadre de la présente analyse, l'Autorité examinera, en premier lieu, les incertitudes liées à l'absence d'étude préalable d'impact (**A.**). Elle présentera ensuite les enjeux concurrentiels liés à l'ouverture des télécommunications extérieures aux opérateurs satellitaires et à l'encadrement de leur intervention, notamment au moyen d'une segmentation territoriale (**B.**). Enfin elle appréciera les effets concurrentiels du maintien du monopole de l'OPT sur les capacités issues des câbles sous-marins internationaux (**C.**).

A. SUR LES INCERTITUDES LIÉES À L'ABSENCE D'ÉTUDE D'IMPACT

84. Le projet de loi du pays procède à une ouverture encadrée du secteur des télécommunications extérieures aux opérateurs satellitaires, sans qu'une étude d'impact préalable n'ait été réalisée afin d'en apprécier les effets économiques, concurrentiels et budgétaires. Cette absence de modélisation *ex ante* constitue une limite substantielle à l'évaluation des conséquences attendues du dispositif, alors même que l'entrée de nouveaux acteurs, fondés sur des technologies radicalement différentes, est susceptible d'affecter durablement la structure et les équilibres du secteur.

85. En l'absence d'étude d'impact, l'Autorité a procédé à une analyse prospective fondée sur les informations recueillies au cours de l'instruction et lors de la séance, sur les caractéristiques propres du marché polynésien et sur les retours d'expérience observés dans des juridictions comparables. Cette analyse met en évidence trois séries d'enjeux : (1) les effets concurrentiels potentiels sur le marché de l'accès fixe à Internet, (2) les risques de distorsion de concurrence liés au régime fiscal applicable aux opérateurs satellitaires, et (3) les conséquences à moyen terme de l'arrivée annoncée de services satellitaires de téléphonie mobile.

1. DES EFFETS CONCURRENTIELS POTENTIELLEMENT SIGNIFICATIFS SUR LE MARCHÉ DE L'ACCÈS FIXE À INTERNET, INSUFFISAMMENT DOCUMENTÉS

86. L'absence d'étude d'impact ne permet pas de mesurer précisément l'ampleur des transferts de clientèle susceptibles de résulter de l'entrée des opérateurs satellitaires sur le marché de l'accès fixe à Internet. Néanmoins, les éléments recueillis au cours de l'instruction montrent que ces opérateurs disposent d'ores et déjà d'une capacité concurrentielle crédible, en particulier dans les zones peu denses.

87. Les offres commerciales proposées par certains opérateurs satellitaires, notamment Starlink, se caractérisent par des niveaux de prix compétitifs (variables selon les localités géographiques) et des performances techniques élevées. À titre illustratif, les offres d'entrée de gamme[23] proposées à l'international sont susceptibles de se positionner à des niveaux tarifaires comparables, voire inférieurs, à ceux des offres fixes dites « entrée de gamme » proposées par

[23] À cet égard, il doit être relevé que les solutions satellitaires, telles que Starlink, proposent d'ores et déjà des offres commerciales très compétitives. Starlink commercialise une offre de départ dite « Lite », conçue pour les usages du quotidien. En Nouvelle-Zélande, ce service est proposé à 79 NZD (environ 9000 F CFP) par mois, soit, tandis qu'en France le tarif s'établit à 29 € (environ 3 500 F CFP).

les opérateurs locaux, tout en offrant des débits potentiellement supérieurs dans les zones non ou mal connectées.

88. Ces caractéristiques confèrent aux opérateurs satellitaires une capacité réelle de captation de la demande finale là où les infrastructures filaires sont inexistantes, limitées ou coûteuses à déployer. Cette capacité est renforcée par les spécificités géographiques de la Polynésie française, marquée par une forte insularité, une dispersion de la population et un faible niveau d'urbanisation, qui rendent les solutions satellitaires particulièrement adaptées.

89. Les expériences étrangères confirment cette analyse. Dans plusieurs États du Pacifique, notamment en Nouvelle-Zélande et aux îles Cook[24], l'ouverture du marché aux opérateurs satellitaires s'est traduite par une pénétration rapide dans les zones rurales et isolées, accompagnée d'une baisse significative des revenus des opérateurs historiques sur les segments de l'Internet fixe. Ces dynamiques illustrent le caractère potentiellement disruptif de l'entrée des opérateurs satellitaires en l'absence de régulation adaptée.

90. Dans les îles Cook, Vodafone rapporte un « impact rapide » de l'arrivée de Starlink avec une baisse de 12% de ses revenus dans les segments résidentiel et professionnel de l'Internet fixe[25]. En Nouvelle-Zélande, les trois principaux opérateurs (Spark, One NZ et 2degrees) ne détiennent plus que 55% du marché rural en 2024. Starlink est déjà le troisième plus grand fournisseur d'accès Internet grand public dans les zones rurales, avec 19% de part de marché. La *Commerce Commission* de Nouvelle-Zélande note que Starlink a le potentiel de dépasser les deux fournisseurs traditionnels d'accès fixe rural Spark et One NZ, s'il poursuit sa trajectoire de croissance actuelle en 2024 (+60%)[26]. En revanche, il peut être noté que les centres urbains néo-zélandais n'ont pas connu cet intérêt pour la solution satellitaire, en raison de la moindre performance du signal satellitaire en présence de nombreux buildings. Ces dynamiques illustrent la manière dont les opérateurs satellitaires reconfigurent progressivement la concurrence dans les zones peu denses.

91. Le projet de loi du pays vise toutefois à contenir ces effets en cantonnant l'intervention des opérateurs satellitaires aux zones les plus isolées, tout en préservant l'exclusivité des opérateurs locaux dans les zones les plus denses et économiquement solvables. Cette segmentation territoriale a pour objectif explicite de limiter l'intensité concurrentielle et d'éviter une remise en cause de l'équilibre économique du secteur.

92. Dans ce cadre, l'impact concurrentiel immédiat apparaît principalement concentré sur la zone 3, qui concerne une population limitée et dans laquelle la présence commerciale des opérateurs locaux demeure structurellement faible. L'effet attendu du dispositif porte avant tout sur une amélioration substantielle de la qualité de service offerte aux utilisateurs finaux, sans fragilisation significative des opérateurs en place.

93. À cet égard, les expériences étrangères des zones urbaines montrent également que les zones disposant d'un accès filaire performant, en particulier par fibre optique, ne connaissent pas de basculement significatif vers les solutions satellitaires. Le déploiement de réseaux fixes performants semble donc constituer un facteur de résilience concurrentielle des opérateurs locaux face à l'entrée des opérateurs satellitaires.

94. Il en résulte que le déploiement de la fibre optique en Polynésie française apparaît constituer le meilleur rempart pour les opérateurs locaux vis-à-vis de l'entrée des opérateurs satellitaires sur le marché des FAI.

---

[24] Commerce Commission New Zealand, *2024 Telecommunications Monitoring Report*, page 122.

[25] SAMENA Telecommunications Council, *Telco joins Low Earth Orbit satellites*, 28 october 2025.

[26] Commerce Commission New Zealand, *2024 Telecommunications Monitoring Report*, page 122.

95. Pour autant, l'absence d'étude d'impact ne permet pas d'évaluer de manière robuste la soutenabilité de ce modèle à moyen terme, ni d'anticiper les effets indirects susceptibles de se produire, notamment en cas d'évolution des offres commerciales ou de performances techniques des opérateurs satellitaires.

2. DES RISQUES DE DISTORSION DE CONCURRENCE LIÉS À L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DES OPÉRATEURS SATELLITAIRES DANS LE CADRE FISCAL EXISTANT

96. Sans remettre en cause le dispositif actuellement proposé, ni préjuger de la maturité des évolutions technologiques émergentes en matière de téléphonie mobile, ces dernières appellent une réflexion lors de futures adaptations du cadre réglementaire.

97. L'absence d'étude d'impact se traduit également par une insuffisante anticipation des effets du projet de loi du pays sur l'équité fiscale entre opérateurs. Si le texte impose aux opérateurs autorisés de disposer d'une filiale établie en Polynésie française, il demeure silencieux sur le régime fiscal applicable aux opérateurs satellitaires.

98. Le cadre fiscal actuel repose sur une logique largement fondée sur l'occupation terrestre du territoire[27] et sur la détention d'infrastructures physiques localisées. Ce modèle apparaît cohérent pour les opérateurs locaux, mais inadapté aux opérateurs satellitaires, dont l'activité repose précisément sur une minimisation des infrastructures terrestres.

99. Cette situation est susceptible de créer une asymétrie structurelle entre opérateurs, les acteurs locaux supportant à la fois des investissements lourds et une charge fiscale significative, tandis que les opérateurs satellitaires pourraient accéder au marché avec une contribution limitée au financement du service public des télécommunications.

100. Les opérateurs locaux ont, à cet égard, exprimé des préoccupations convergentes quant au risque de distorsion de concurrence résultant de cette asymétrie. Les expériences étrangères montrent pourtant qu'il est possible d'adapter les cadres réglementaires afin de faire contribuer les opérateurs satellitaires au financement d'infrastructures ou de services non rentables, dès lors qu'ils interviennent sur le même marché de détail.

101. Dans ce contexte, plusieurs États ont déjà commencé à adapter leur réglementation à l'arrivée des opérateurs satellitaires. En 2024, la *Commerce Commission* néo-zélandaise a décidé que Starlink serait assujetti à un prélèvement annuel de 12 millions NZD destiné à financer des infrastructures et services « *non commercialement viables* », notamment le haut débit rural et l'amélioration du service d'urgence[28]. À Fidji, l'autorité des télécommunications a également indiqué que tous les opérateurs de télécommunications autorisés, y compris le nouvel entrant Starlink, seront tenus de contribuer à un fond de financement du service universel, afin de financer des infrastructures de télécommunication dans les zones rurales et isolées[29].

---

[27] En effet, l'activité s'appuie sur des infrastructures localisées sur le territoire, nécessitant l'établissement de câbles, de pylônes ou encore de stations hertziennes. Dans ces conditions, la fiscalité impose un certain nombre de charges fiscales liées au caractère terrestre de l'activité, telles que des redevances pour l'occupation du domaine public, une patente calculée sur la base de la valeur locative des locaux d'une entreprise, taxe foncière, etc. Par exemple, l'article LP. 339-30 du code des impôts prévoit une imposition forfaitaire sur les stations radioélectriques (« IFER ») des opérateurs locaux d'un montant annuel de 220 000 F CFP par station radioélectrique.

[28] Commerce Commission New Zealand, *Starlink to contribute to Telecommunications Development Levy for the first time*, 24 October 2024.

[29] The Fiji Times, *Starlink will pay USO levy – TAF*, 16 November 2024.

102. Ces exemples montrent qu'il est envisageable d'exiger des opérateurs satellitaires une contribution au service public des télécommunications, dès lors qu'ils interviennent sur le même marché de détail que les opérateurs locaux.

103. Dès lors, l'absence d'étude d'impact prive le législateur d'une évaluation précise des enjeux budgétaires et concurrentiels associés à cette question, alors même qu'elle conditionne l'équilibre économique et la soutenabilité du modèle polynésien des télécommunications.

3. UNE TRANSFORMATION TECHNOLOGIQUE EN MATIÈRE DE TÉLÉPHONIE MOBILE INSUFFISAMMENT ANTICIPÉE

104. Enfin, l'absence d'étude d'impact ne permet pas d'anticiper de manière satisfaisante les effets à moyen terme des évolutions technologiques en cours dans le domaine des télécommunications satellitaires, en particulier le développement de services de type « Direct-to-Cell » (ci-après « **DtC** »), permettant d'établir une connexion directe entre les satellites et des téléphones mobiles standards sans équipement spécifique. Starlink a officialisé cette évolution sur son site institutionnel, en indiquant que ses satellites de nouvelle génération sont conçus pour émettre en 4G/LTE vers des terminaux ordinaires.

105. Si les opérateurs satellitaires interviennent aujourd'hui principalement sur le marché de l'accès fixe à Internet, plusieurs d'entre eux développent déjà des solutions permettant une connexion directe entre satellites et terminaux mobiles standards, sans infrastructure terrestre dédiée. Les premières expérimentations commerciales à l'étranger démontrent le caractère opérationnel de ces technologies[30].

106. Ces évolutions sont susceptibles, à court ou moyen terme, d'élargir le champ concurrentiel des opérateurs satellitaires au marché de la téléphonie mobile, dans un contexte où les opérateurs locaux font face à des contraintes économiques et géographiques fortes. Cette forte probabilité d'élargissement du champ concurrentiel est en outre accentuée par la fusion, prévue à l'article LP 11 du présent projet de loi du pays, des services de télécommunication mobile et de fourniture d'accès à Internet au sein du service de télécommunication fourni au public.

107. L'absence d'analyse d'impact spécifique empêche d'apprécier les effets potentiels de cette transformation sur la structure concurrentielle du marché mobile polynésien et sur la capacité du cadre réglementaire actuel à intégrer ces nouveaux entrants, tout en préservant les objectifs d'aménagement du territoire et de continuité de service.

108. Dans ce contexte, une anticipation réglementaire apparaît nécessaire, de même qu'une réflexion sur les modalités de coexistence et de coopération entre réseaux terrestres et solutions satellitaires.

[30] Aux États-Unis, les premières expérimentations commerciales de la technologie DtC par Starlink ont eu lieu en partenariat avec l'opérateur T-Mobile afin d'offrir aux clients de T-Mobile le DtC pour les SMS, MMS, et certaines données mobiles à partir d'octobre 2025, démontrant le caractère techniquement opérationnel de ce type de services. Similairement, en Ukraine, l'opérateur Kyivstar a lancé le DtC pour SMS fin 2025, et prévoit son extension aux services voix et données mobiles pour l'année 2026 en partenariat avec Starlink. Voir en ce sens : T-Mobile, *T-Satellite Is Here: And Now It's Powering Apps*, 1 October 2025 ; Veon, *Kyivstar Launches Starlink Direct to Cell Satellite Connectivity in Ukraine*, 24 November 2025.

Recommandations :

1. **Procéder, à l'occasion des prochaines révisions du CPT, à la réalisation d'une étude d'impact destinée à anticiper les conséquences de l'entrée d'opérateurs privés de télécommunications extérieures et à en apprécier les bénéfices potentiels ainsi que les risques éventuels.**
2. **Poursuivre le déploiement des réseaux de fibre optique en Polynésie française dans les zones où ce déploiement est techniquement et économiquement viable, afin de préserver l'attractivité des offres d'accès fixe proposées par les opérateurs locaux.**
3. **Examiner l'adaptation du cadre réglementaire existant à l'arrivée prochaine des services mobiles par satellite (DtC).**

B. SUR LA FIN DU MONOPOLE DE L'OPT SUR LES CAPACITÉS SATELLITAIRES

109. L'article LP. 213-7 du CPT définit le service public des télécommunications extérieures de la Polynésie française comme comprenant « *l'acheminement et le transport de tous signaux de télécommunications à destination ou en provenance de la Polynésie française pour permettre la fourniture au public de services de télécommunications en Polynésie française* ». Le secteur des télécommunications extérieures recouvre ainsi l'ensemble des flux internationaux de télécommunications, qu'ils soient acheminés par câbles sous-marins internationaux ou par constellations satellitaires.

110. Jusqu'à une période récente, l'OPT, par l'intermédiaire de sa filiale Onati, bénéficiait d'un monopole légal sur les télécommunications extérieures, lequel limitait de jure l'accès des opérateurs privés à ces capacités essentielles.

111. Le présent projet de loi du pays met fin au monopole de l'OPT sur la fourniture de capacités satellitaires, tout en maintenant, à titre exclusif, la gestion des capacités issues des câbles sous-marins. Cette évolution s'inscrit dans la continuité des modifications introduites antérieurement dans le CPT, ayant distingué l'opérateur public de télécommunications extérieures des opérateurs privés, notamment à la suite de l'annonce du déploiement de câbles sous-marins internationaux par des acteurs privés. L'Autorité avait eu l'occasion de se prononcer sur cette réforme en 2024[31].

112. L'article LP. 212-16-1 du projet de loi du pays introduit à cet égard une typologie normative des opérateurs de télécommunications extérieures, distinguant les opérateurs privés de câbles sous-marins de télécommunication, l'opérateur public en charge du service public des télécommunications extérieures et les opérateurs satellitaires autonomes.

113. Dès son premier avis relatif au secteur des télécommunications en 2017[32], l'Autorité relevait que « *l'impossibilité, pour les opérateurs alternatifs, de recourir sans contractualiser avec l'OPT à la ressource satellitaire […] représente un frein significatif au déploiement de leurs réseaux* », soulignant que le monopole sur les télécommunications extérieures générait des barrières substantielles au développement de la concurrence au détriment du consommateur

[31] Avis n°2024-AO-03 du 29 avril 2024 portant sur un projet de loi du pays portant modification du code des postes et télécommunications en Polynésie française.

[32] Avis n° 2017-A-02 du 22 septembre 2017 relatif à l'octroi par le gouvernement d'autorisations de fournir des services de télécommunications aux sociétés Viti et Pacific Mobile Telecom, § 194.

polynésien. En 2024, l'Autorité s'était de nouveau prononcée en faveur d'une ouverture, à tout le moins, sur les signaux de télécommunications issus de satellites[33].

114. La libéralisation des capacités satellitaires est de nature à permettre l'entrée de nouveaux opérateurs internationaux susceptibles de proposer, d'une part, des offres de connectivité de gros à destination des opérateurs locaux et, d'autre part, sous certaines conditions, des solutions de vente au détail à certains clients finals. L'exercice de ces activités demeure toutefois subordonné au respect d'un ensemble de conditions et d'encadrements réglementaires, détaillés dans les sections qui suivent.

115. Cette évolution intervient dans un contexte marqué par des besoins structurels importants en matière de connectivité. La couverture en services mobiles et en Internet fixe à haut débit des archipels éloignés constitue un enjeu ancien, identifié comme prioritaire dès l'adoption du schéma directeur d'aménagement numérique (SDAN) en 2017.

116. Malgré des investissements publics significatifs, notamment à la suite du déploiement de la 4G et des câbles Natitua et Natitua Sud, une partie du territoire demeure insuffisamment couverte par des services à haut débit, tant pour l'Internet fixe que pour les services mobiles.

117. En 2022, la fibre optique ne desservait que 24 % des résidences principales en Polynésie française, avec de fortes disparités territoriales, tandis que les autres archipels demeuraient largement dépendants du mobile ou de solutions satellitaires de génération antérieure.

118. Si le réseau mobile a connu une dynamique de déploiement soutenue, celui-ci reste très fortement concentré dans l'archipel de la Société, laissant subsister d'importants écarts de couverture et de qualité de service dans les archipels éloignés[34].

119. À ce stade, les constellations satellitaires commercialisent principalement des services d'accès fixe à Internet, reposant sur des terminaux dédiés. Cette caractéristique conduit l'Autorité à concentrer son analyse sur les enjeux concurrentiels liés à l'Internet fixe, sans exclure, à moyen terme, l'émergence de services mobiles par satellite.

120. L'entrée de nouveaux opérateurs satellitaires est susceptible d'offrir, en particulier aux territoires les plus isolés, un accès effectif à des services de télécommunications à haut débit, contribuant à la réduction de la fracture numérique.

121. Du point de vue économique et social, le développement du haut et très haut débit constitue un levier majeur pour l'éducation, la santé, le tourisme, l'administration et, plus largement, pour l'attractivité et la cohésion territoriale.

122. Tant du point de vue macroéconomique que microéconomique, l'amélioration de la connectivité favorise la productivité, l'innovation et la diversification des usages, à condition que l'accès aux services soit de qualité, diversifié et proposé à des conditions tarifaires maîtrisées.

123. Dans ce contexte, l'ouverture des télécommunications extérieures aux capacités satellitaires apparaît susceptible de renforcer la pression concurrentielle sur le marché de gros, de favoriser une baisse des coûts d'approvisionnement pour les opérateurs locaux et, in fine, de bénéficier aux utilisateurs finals.

---

33 Avis n°2024-AO-03 précité, § 177.

34 L'IEOM recensait, fin 2024, plus de 1 500 antennes relais, soit une progression d'environ un tiers par rapport à 2019[34]. Le nombre de sites 4G/4G+ a, pour sa part, quasiment doublé sur la période, passant de 312 en 2019 à 589 en 2024. Cette dynamique de déploiement demeure toutefois marquée par une forte concentration géographique : l'archipel de la Société regroupe à lui seul 89 % des antennes recensées en 2024, tandis que l'ensemble des autres archipels ne compte que 164 antennes, dont seulement 60 en 4G/4G+ ; IEOM, Rapport annuel économique 2024, page 107

124. Des réformes comparables ont été engagées dans d'autres juridictions du Pacifique[35], notamment en Nouvelle-Calédonie, où l'Autorité de la Concurrence de Nouvelle-Calédonie (ci-après l'« **ACNC** ») a rendu un avis favorable sur un avant-projet visant à ouvrir l'accès à Internet à des opérateurs satellitaires, dans un contexte institutionnel et économique présentant des similitudes avec la Polynésie française[36].

125. En définitive, la fin du monopole de l'OPT sur les capacités satellitaires marque une évolution structurelle du cadre concurrentiel des télécommunications extérieures, susceptible d'en améliorer le fonctionnement. Il ressort toutefois de l'examen du projet de loi du pays que cette ouverture s'accompagne de restrictions à l'exercice de la concurrence, lesquelles sont justifiées par le porteur du texte au regard d'objectifs d'intérêt général, tenant notamment à l'aménagement du territoire, à la préservation des infrastructures existantes, à la protection du tissu économique et de l'emploi local et au maintien de la souveraineté numérique de la Polynésie française. Conformément à sa pratique constante, l'Autorité s'attache, dans ce cadre, à analyser dans quelle mesure ces restrictions sont de nature à affecter le fonctionnement concurrentiel du secteur et si elles apparaissent nécessaires et proportionnées au regard des objectifs poursuivis.

126. À ce titre, l'analyse de l'Autorité se concentre sur quatre séries de mécanismes susceptibles d'affecter le fonctionnement concurrentiel du secteur : (1) le régime d'autorisations et les conditions d'entrée sur le marché, incluant la possibilité de limiter le nombre d'opérateurs ; (2) la segmentation territoriale, qui conditionne l'accès des opérateurs satellitaires aux différentes zones du territoire ; (3) les asymétries réglementaires entre catégories d'opérateurs, susceptibles de générer des distorsions de concurrence ; et (4) le régime applicable aux équipements et terminaux radioélectriques, dont dépend l'effectivité du dispositif et qui peut, selon ses modalités de mise en œuvre, produire des effets d'éviction indirects.

1. RÉGIME D'AUTORISATIONS ET LIMITATION DU NOMBRE D'OPÉRATEURS

127. Le présent projet de loi du pays institue plusieurs mécanismes distincts susceptibles d'affecter l'accès au marché des télécommunications extérieures, au nombre desquels figurent l'instauration d'un régime d'autorisation préalable, l'exigence d'une implantation locale sous forme de filiale, ainsi que la faculté reconnue à l'autorité compétente de limiter le nombre d'autorisations délivrées. Chacun de ces mécanismes appelle une qualification et une appréciation propres au regard du droit de la concurrence.

128. Cette réforme vise à ouvrir le secteur des télécommunications extérieures aux opérateurs satellitaires, dans le cadre d'un régime d'autorisation préalable. À cet égard, le futur article LP. 212-16 du CPT confère au Conseil des ministres la faculté de délivrer les autorisations nécessaires à l'établissement et à l'exploitation de réseaux de télécommunications extérieures, ainsi que, le cas échéant, de limiter le nombre d'autorisations délivrées, notamment par le recours à des procédures d'appel à candidatures.

129. Le projet de loi du pays prévoit ainsi la création d'une nouvelle catégorie juridique d'« *opérateurs extérieurs satellitaires autonomes* », dont l'exercice de l'activité est subordonné à l'obtention préalable d'une autorisation administrative et circonscrit à certaines zones géographiques déterminées. Si un régime d'autorisation constitue un instrument classique de régulation dans les secteurs des télécommunications, visant notamment à garantir la protection

[35] Radio1 Tahiti, *La Nouvelle-Calédonie et Fidji ouvrent leur ciel à Starlink*, 23 novembre 2023.

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

des consommateurs, la sécurité des réseaux et un niveau minimal de qualité des opérateurs, il n'en demeure pas moins qu'il restreint, par nature, l'accès au marché et doit, à ce titre, être apprécié au regard de ses effets concurrentiels, de sa justification et de sa proportionnalité.

130. Par ailleurs, le projet de loi du pays prévoit que toute autorisation d'établir et d'exploiter un réseau de télécommunication ne sera délivrée qu'à une société ou filiale régulièrement constituée en Polynésie française, exigence soutenue par le CESEC afin d'éviter la création de structures de façade[37]. L'exigence tenant à l'installation d'une filiale localement constituée en Polynésie française constitue une restriction distincte à l'entrée, dans la mesure où elle est susceptible d'accroître les coûts d'accès au marché pour certains opérateurs, en particulier internationaux. Elle peut toutefois être justifiée par des objectifs de contrôle réglementaire, de responsabilité juridique et de rattachement fiscal, sous réserve que les conditions imposées demeurent proportionnées et non discriminatoires.

131. En outre, la faculté reconnue au Conseil des ministres de limiter le nombre d'autorisations délivrées est, en elle-même, susceptible de constituer une restriction supplémentaire à l'accès au marché, indépendamment de son usage effectif. L'analyse concurrentielle porte ainsi sur l'existence même de ce pouvoir discrétionnaire, dont les modalités d'exercice devront être strictement encadrées afin de garantir la transparence, la prévisibilité et la proportionnalité du dispositif.

132. Le porteur du texte justifie néanmoins cette faculté de limitation par des objectifs d'intérêt général tenant à la nécessité de préserver un équilibre économique viable dans un marché de petite taille, d'éviter une fragmentation excessive des investissements, et de garantir la soutenabilité du service public des télécommunications ainsi que la préservation de l'emploi local non délocalisable.

133. Conformément à sa pratique constante, l'Autorité rappelle que la concurrence ne constitue pas une fin en soi, mais un outil au service de l'efficacité économique, susceptible d'être concilié avec d'autres objectifs de politique publique[38]. Lorsqu'elle est saisie pour avis, elle s'attache à analyser dans quelle mesure les restrictions envisagées sont de nature à affecter le fonctionnement concurrentiel du secteur et si elles apparaissent nécessaires et proportionnées au regard des objectifs poursuivis.

134. Dans cette perspective, l'Autorité estime que les justifications avancées par le porteur du texte apparaissent à ce stade pouvoir soutenir les restrictions envisagées, sous réserve d'un encadrement strict du dispositif. À ce titre, il apparaît nécessaire de préciser, dans les textes d'application, des critères de sélection objectifs, transparents et non discriminatoires, et d'assurer une consultation publique effective préalablement à toute décision visant à limiter le nombre d'autorisations délivrées.

135. Les recommandations qui suivent visent à assurer que chacun de ces mécanismes restrictifs fasse l'objet d'un encadrement spécifique, cohérent avec sa finalité propre et proportionné aux objectifs d'intérêt général poursuivis.

---

[37] Conseil Économique Social, Environnemental et Culturel de la Polynésie française (CESEC), Avis sur le projet de loi du pays relative au régime juridique des télécommunications extérieurs, 4 décembre 2025

[38] Voir notamment, avis n°2025-AO-05 du 26 août 2025, n°2024-AO-04 du 30 mai 2024

Recommandations :

4. **Veiller à ce que les conditions d'établissement exigées demeurent proportionnées et non discriminatoires.**
5. **Préciser, dans les textes d'application de l'article LP. 212-16 du CPT, les critères objectifs, transparents et non discriminatoires encadrant la limitation éventuelle du nombre d'autorisations.**
6. **Assurer la mise en œuvre d'une consultation publique effective préalablement à toute décision du Conseil des ministres visant à limiter le nombre d'autorisations délivrées.**

2. SEGMENTATION TERRITORIALE DE LA COUVERTURE SATELLITAIRE

136. Le futur article LP. 212-6 du CPT, issu de la récente réforme de l'itinérance mobile[39], ainsi que les nouveaux articles LP. 212-16-2 et LP. 212-16-3 du CPT issus de la présente réforme, constituent le fondement juridique du mécanisme de segmentation territoriale applicable aux télécommunications extérieures. Ces dispositions permettent au Conseil des ministres d'établir une segmentation du territoire polynésien sur la base de critères objectifs et par catégorie de services de télécommunications, et de réserver la fourniture de services satellitaires aux seules zones insuffisamment desservies par les infrastructures terrestres existantes.

137. Il ressort de l'instruction que, pour les télécommunications extérieures, le critère de la présence d'infrastructures de télécommunication, en particulier les câbles sous-marins domestiques, constitue à ce stade le fondement retenu pour la segmentation envisagée. Ce critère pourrait, à terme, évoluer vers une approche fondée sur la qualité du service effectivement fournie, critère dont la mise en œuvre sera plus complexe mais aussi plus pertinente.

138. La segmentation territoriale devient ainsi l'outil pivot de la réglementation sectorielle, en ce qu'elle conditionne l'accès de certaines technologies à certaines zones du territoire. Un tel mécanisme est, par nature, susceptible de constituer une restriction par l'objet de l'accès au marché, en limitant l'intervention des solutions satellitaires aux seules zones caractérisées par une absence ou une insuffisance manifeste de connectivité terrestre.

139. Sur cette base, la segmentation envisagée distingue trois zones : une zone connectée (zone 1), disposant d'infrastructures fixes susceptibles d'offrir le très haut débit, une zone faiblement connectée (zone 2) et une zone non connectée (zone 3).

140. Dans son avis *Itinérance mobile*[40], l'Autorité soulignait déjà que la rédaction actuelle de l'article LP. 212-6 appelait plusieurs observations, à savoir une portée particulièrement large de l'article qui se confirme dans le présent projet de loi du pays, l'article constituant un cadre général de segmentation territoriale, susceptible de fonder des évolutions réglementaires dans l'itinérance mobile et désormais en matière de télécommunications extérieures.

141. L'Autorité relève toutefois que la portée générale de l'article LP. 212-6, combinée à l'absence de définition suffisamment précise des notions d'« *îles insuffisamment desservies* » ou de « *connectivité suffisante* » de l'article LP 212-16-2, est de nature à créer une insécurité juridique pour les opérateurs. Une telle imprécision est susceptible de figer les positions concurrentielles existantes et de limiter la concurrence par les mérites entre technologies, en réduisant la capacité des solutions innovantes à se déployer au-delà des zones strictement autorisées.

---

39 Avis n°2025-AO-07 précité.
40 Avis n°2025-AO-07 précité, § 107 et suivants.

142. L'Autorité relève également que le CESEC, dans son avis du 4 décembre 2025, qualifie la segmentation territoriale de "*clé de voûte de la régulation numérique du Pays*" et insiste sur la nécessité que ses critères soient définis de manière claire, transparente et opposable, et assortis d'un suivi technico-économique régulier[41]. Sans préjuger des considérations d'équité territoriale et de cohésion numérique mises en avant par le CESEC, l'Autorité souligne que la stabilité et la lisibilité du zonage constituent également des conditions essentielles du bon fonctionnement concurrentiel du secteur.

i. Zone 1 connectée : absence d'autorisation des opérateurs satellitaires

143. Le projet de loi du pays ne comporte aucune disposition spécifique relative à la zone connectée (zone 1). Toutefois, par une lecture combinée des définitions applicables aux zones 2 et 3, il ressort que la zone 1 correspond aux territoires disposant d'une connectivité fixe de niveau suffisant pour ne pas relever des mesures dérogatoires prévues pour les zones faiblement connectées (zone 2) ou non desservies (zone 3).

144. Dans ces conditions, l'Autorité comprend que la zone connectée (zone 1) regroupera les îles directement raccordées à un câble sous-marin domestique (Honotua, Natitua, Natitua Sud), c'est-à-dire celles où la fourniture de services d'Internet fixe est susceptible d'être assurée dans les meilleures conditions disponibles en Polynésie française.

145. Dans ces territoires, la présence d'un socle d'infrastructures performantes prive de sa justification, au sens du projet de loi du pays, la possibilité de recourir à des solutions satellitaires. Il s'agit de zones qui bénéficient de l'ADSL, voire de la fibre optique et dans lesquelles les opérateurs locaux proposent des offres commerciales correspondant aux meilleurs débits disponibles.

146. En Polynésie française, le réseau de câbles sous-marins domestiques assure la desserte directe d'un nombre limité d'îles, choisies en fonction de leur poids démographique, de leur rôle administratif ou encore de leur position stratégique dans l'architecture du réseau. À cet égard, il peut être rappelé que les îles de Tahiti, Moorea, Huahine, Raiatea et Bora Bora sont directement desservies par la portion domestique du câble Honotua, tandis que le câble Natitua assure, depuis 2018, la desserte directe d'un ensemble d'îles des archipels des Tuamotu et des Marquises, et que Natitua Sud relie désormais Tubuai et Rurutu à Tahiti par un câble sous-marin à haut débit[42].

147. Ces îles directement raccordées aux câbles sous-marins domestiques occupent une place centrale dans l'architecture territoriale et économique de la Polynésie française. Elles regroupent la quasi-totalité de la population du territoire et concentrent les fonctions administratives et économiques qui structurent la vie économique polynésienne.

148. Leur démographie est significativement plus élevée que celle des autres îles : Tahiti constitue le principal pôle urbain de la Polynésie française et accueille l'essentiel des activités tertiaires et industrielles, tandis que les autres îles câblées de l'archipel de la Société, à savoir Moorea, Huahine, Raiatea et Bora Bora, présentent également une densité et une dynamique démographique supérieures à la moyenne. Aux Marquises, Nuku Hiva et Hiva Oa jouent un rôle comparable à l'échelle de l'archipel, en raison de leur poids démographique et de leur statut

---

41 CESEC, Avis du 4 décembre 2025, précité.

42 Dans l'archipel des Marquises, seuls Nuku Hiva et Hiva Oa disposent d'un point d'atterrissement du câble Natitua. Dans l'archipel des Tuamotu, huit atolls bénéficient d'un atterrissement direct du câble Natitua : Rangiroa, Manihi, Takaroa, Arutua, Fakarava, Kaukura, Makemo et Hao. Dans les Australes, la branche Natitua Sud relie directement les îles de Tubuai et Rurutu. Aucun point d'atterrissement de câble domestique n'existe en revanche dans l'archipel des Gambier, dont l'ensemble des îles demeure alimenté par satellite.

administratif. Dans les Tuamotu et aux Australes, les îles raccordées directement constituent également les centres de gravité administratif et économiques des archipels. Sur la base du recensement 2022 de l'INSEE[43], la population concernée par cette zone peut être estimée à environ 260 000 habitants, soit environ 9 polynésiens sur 10, qui résident sur une île disposant d'un atterrissement direct de câble sous-marin domestique.

149. D'un point de vue économique, ces îles se caractérisent par un niveau de diversification sensiblement plus important que celui observé dans les zones non câblées. Les activités tertiaires, le commerce, l'hôtellerie, le transport et les services publics y sont plus développés. Le tourisme y joue un rôle structurant, notamment à Bora Bora, Moorea ou Raiatea, où il soutient une demande élevée pour des services numériques performants.

150. Dans cette première zone, le régime d'autorisation des opérateurs satellitaires est expressément conçu pour exclure la possibilité, pour ces derniers, de proposer leurs services. Une telle exclusion vise à éviter une mise en concurrence directe avec l'infrastructure fixe existante, par l'intermédiaire de laquelle les opérateurs locaux assurent aujourd'hui l'accès à l'Internet fixe dans les meilleures conditions techniques disponibles en Polynésie française. Cette restriction apparaît également motivée par l'attractivité des offres satellitaires, auxquelles les opérateurs locaux ne seraient pas en mesure de répliquer.

151. L'arrivée des constellations satellitaires en orbite basse est, en principe, de nature à inciter la concurrence, à améliorer la qualité de service et de favoriser une baisse des prix, compte tenu de la rupture majeure que cette technologie représente pour une petite économie insulaire telle que la Polynésie française. Toutefois, l'analyse concurrentielle ne peut être conduite isolément des autres objectifs de politique publique, notamment ceux relatifs à l'aménagement du territoire, à la préservation d'un tissu industriel local, à la protection des infrastructures de télécommunication du Pays et à sa souveraineté numérique. Ces objectifs de rang supérieur peuvent légitimement conduire les pouvoirs publics à encadrer les dynamiques concurrentielles afin d'assurer un équilibre entre innovation technologique et cohésion territoriale. Un tel encadrement doit néanmoins reposer sur des critères objectifs, transparents et non discriminatoires, être proportionné aux objectifs poursuivis et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour leur réalisation, afin de préserver, autant que possible, le jeu effectif de la concurrence.

ii. Zone 2 faiblement connectée : service de gros des opérateurs satellitaires

152. Selon l'article LP. 212-16-2 du projet de loi du pays, la zone faiblement connectée (zone 2) correspond aux « *îles insuffisamment desservies par des infrastructures de télécommunication ou dépourvues d'une connectivité suffisante, conformément à la segmentation territoriale en vigueur* ». Il s'agit de notions très vagues qui mériteraient d'être clarifiées. Il ressort toutefois de l'instruction que la segmentation territoriale envisagée sur la base du critère de présence d'infrastructures de télécommunication devrait se traduire par la délimitation de cette zone 2, qui correspond aux îles qui ne bénéficient pas d'un raccordement direct aux différents câbles sous-marins domestiques, mais qui sont reliées indirectement aux câbles sous-marins domestiques par l'intermédiaire d'un faisceau hertzien.

153. Dans ces territoires, la qualité de service offerte par les liaisons en faisceau hertzien (en termes de capacité, de stabilité et de régularité de la latence) demeure, par nature, inférieure à celle

[43] INSEE, *Populations légales des subdivisions administratives de Polynésie française en 2022 : Recensement de la population*, 23/01/2023.

permise par un câble sous-marin. Ces caractéristiques limitent la faculté des opérateurs terrestres de fournir, à partir de telles infrastructures, des services fixes de qualité comparable à ceux reposant sur un accès direct aux câbles sous-marins. En conséquence, les solutions technologiques apportées par les opérateurs satellitaires sont susceptibles d'offrir, dans certaines hypothèses, des performances sensiblement meilleures que les solutions locales par faisceaux hertziens.

154. Cette zone est susceptible de représenter une vingtaine d'îles / atolls reliés indirectement au câble par faisceau hertzien, telles que Maiao, Tetiaroa ou Tahaa dans l'archipel de la Société. Sur la base du recensement 2022 de l'INSEE, la population concernée par cette zone est comprise dans une fourchette de 5 000 à 10 000 habitants, sachant qu'une partie de la population n'est pas comptabilisée faute de données précises[44].

155. Les îles connectées par faisceaux hertziens présentent un ensemble de caractéristiques économiques, géographiques et démographiques qui les distinguent à la fois des îles desservies directement par câble sous-marin et de celles demeurant dépendantes d'une connectivité exclusivement satellitaire. Leur point commun le plus évident est une démographie réduite**,** sensiblement inférieure à celle des pôles urbains ou des îles d'envergure régionale. Ces territoires disposent d'effectifs de population faibles à moyens, généralement compris entre quelques centaines et quelques milliers d'habitants, ce qui ne permet pas d'amortir économiquement une extension directe du câble sous-marin. D'un point de vue géographique, ils se situent à une distance compatible avec l'établissement d'un faisceau hertzien depuis une île câblée, tout en demeurant insuffisamment peuplés ou stratégiques pour justifier une branche dédiée du câble sous-marin.

156. Sur le plan économique, ces îles reposent principalement sur des activités primaires (pêche, perliculture, agriculture vivrière) auxquelles s'ajoute un tourisme de faible intensité. Le niveau de développement touristique reste globalement limité sur ces territoires, même si certaines destinations, telle que Tikehau, bénéficient d'une fréquentation plus soutenue. De manière générale, le tourisme n'atteint pas une taille critique susceptible de justifier, à lui seul, une infrastructure plus lourde.

157. Aux Marquises, les îles concernées sont situées à proximité raisonnable des deux pôles câblés (Nuku Hiva et Hiva Oa), ce qui permet une extension en faisceau hertzien de portée limitée. Dans les Tuamotu, les atolls reliés en faisceau hertzien sont également situés à des distances compatibles avec la mise en place de liens radioélectriques. Du point de vue de l'opérateur public, le recours au faisceau hertzien constitue dès lors une solution proportionnée permettant d'assurer une continuité technologique avec le réseau principal tout en maintenant un niveau de coût raisonnable.

158. Pris ensemble, ces éléments expliquent pourquoi les îles reliées par faisceau hertzien constituent une catégorie intermédiaire : moins isolées et moins faiblement peuplées que les îles dépendant uniquement du satellite, mais ne présentant pas les caractéristiques économiques, démographiques ou géographiques nécessaires pour justifier un raccordement direct au câble sous-marin. Leur desserte actuelle représente donc un compromis entre soutenabilité économique, besoins locaux et contraintes techniques. Il est également fortement probable que ces zones ne soient pas connectées à moyen ou long terme à un câble sous-marin.

159. Dans ces zones, le projet de loi prévoit d'autoriser la vente de capacités de gros en matière de télécommunications extérieures, permettant ainsi aux opérateurs locaux de s'approvisionner auprès des opérateurs satellitaires en capacités internationales. En revanche, la

[44] INSEE, *Populations légales des subdivisions administratives de Polynésie française en 2022 : Recensement de la population*, 23/01/2023. Faute de données 2022 individualisées, les estimations de la population concernée des atolls du Tuamotu est basée sur les données de 2017.

commercialisation directe de services aux clients finals par les opérateurs satellitaires demeure exclue dans la rédaction actuelle du texte.

160. Par ailleurs, le projet de texte prévoit que l'ensemble des opérateurs de télécommunications pourront s'approvisionner librement en capacités satellitaires dans les zones faiblement connectées. Il apparaît toutefois que seul Onati dispose d'un réseau d'accès fixe susceptible d'être effectivement alimenté par ces capacités de gros. Dans ce contexte, les dispositions de l'article LP. 212-16-2 semblent principalement destinées à permettre à l'opérateur public de continuer à s'approvisionner en capacités internationales par liaison satellitaire dans cette zone.

161. À cet égard, il doit être mentionné le partenariat noué entre le groupe OPT et la constellation en orbite basse OneWeb afin d'offrir une solution de couverture de la Polynésie française. Le partenariat vise à l'équipement progressif de 32 îles d'ici 2026, situées principalement dans les archipels des Tuamotu, des Australes et des Gambier et qui ne bénéficient ni d'un atterrissement de câble sous-marin, ni d'une desserte en faisceau hertzien. Ces territoires correspondent, pour l'essentiel, à la zone non connectée (zone 3) (voir *infra.*). Le partenariat doit permettre d'offrir une solution plus performante (environ 10 Mbit/s) que les débits permis par les technologies satellitaires géostationnaires dont la qualité de signal est fortement limitée.

162. L'originalité de la solution OneWeb réside dans sa capacité à fournir des ressources de transport satellitaire qui s'adossent directement au réseau territorial existant de l'OPT dans les archipels éloignés. À la différence des autres constellations en orbite basse, qui privilégient un modèle autonome nécessitant une simple antenne de la part du client final, OneWeb adopte une architecture intégrée au réseau local. Cette caractéristique en fait un instrument particulièrement adapté à la préservation de la souveraineté sur les infrastructures de communication, en permettant au Pays et à l'État de maintenir un contrôle effectif sur les voies de transmission.

163. La solution consistant à organiser une couverture en services de gros, sans ouverture de la vente directe aux opérateurs satellitaires, conduit *de facto* à maintenir une zone protégée de toute pression concurrentielle pour l'opérateur historique, alors même que la qualité de connectivité offerte aux populations locales demeure aujourd'hui limitée en l'absence de déploiement d'une boucle locale performante.

164. Il conviendrait, par conséquent, de veiller à ce que la création d'une zone faiblement connectée, distincte de la zone 3, s'accompagne du déploiement effectif d'une boucle locale en fibre optique, condition nécessaire pour garantir aux populations un niveau de connectivité conforme aux standards actuels. En l'état, cette zone organise en effet une protection de droit des opérateurs locaux contre la concurrence des opérateurs satellitaires, alors même qu'elle ne bénéficie pas nécessairement d'un déploiement de boucle locale en fibre et que les usagers pourraient se trouver placés face à une contradiction. Ces derniers pourraient être privés de l'accès direct aux offres satellitaires et, dans le même temps, d'une infrastructure fixe apte à exploiter les capacités offertes par les faisceaux hertziens. La boucle locale RTC, y compris lorsqu'elle est modernisée *via* l'ADSL, n'apparaît pas en mesure de mobiliser pleinement ces capacités ni de rivaliser avec les performances des solutions satellitaires de nouvelle génération. À cet égard, il peut être relevé que le gestionnaire d'infrastructure Chorus, en Nouvelle-Zélande, a engagé un processus de retrait progressif du réseau cuivre RTC[45], à l'instar des démarches entreprises en France et plus largement en Europe.

165. Dans son avis relatif aux conditions de déploiements et de financement des réseaux dans les îles peu denses en 2023[46], l'Autorité a eu l'occasion de relever que « *le déploiement d'un réseau fixe compatible avec le haut débit dans toutes les îles où cela est techniquement possible n'est*

[45] Commerce Commission New Zealand, *Copper Withdrawal Code*.

[46] 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, § 116.

pas rentable, même avec un seul opérateur, en tous cas avec le coût des forfaits actuellement pratiqués, qui sont homogènes sur l'ensemble du territoire polynésien ». L'Autorité soulignait « *le caractère de service public du déploiement de l'offre de liaison à haut débit dans les archipels* », rendant nécessaire l'intervention du Pays dans le financement des déploiements.

166. Il apparaît dès lors nécessaire que la création d'une zone 2 soit subordonnée à la mise en œuvre d'un programme effectif de déploiement de la boucle locale fibre. À défaut d'un tel engagement, et si l'objectif poursuivi ne s'inscrivait pas dans une logique de rattrapage infrastructurel, il conviendrait d'envisager l'ouverture de ces zones à la desserte directe par les opérateurs satellitaires, afin de garantir aux populations concernées un niveau de connectivité conforme aux standards actuels du marché.

167. L'Autorité recommande donc que l'exclusion des opérateurs satellitaires de la zone connectée (zone 1) soit explicitement fondée sur des critères objectifs, transparents et vérifiables, tenant notamment :

- au niveau effectif de qualité de service des infrastructures fixes (débits, latence, disponibilité, résilience) ;
- à la couverture réelle et non théorique des réseaux filaires, y compris pour les usages professionnels et touristiques ;
- à l'existence d'engagements opposables des opérateurs d'infrastructures en matière de maintien, de modernisation et de performance des réseaux (par exemple, déploiement ou extension de la boucle locale fibre).

168. L'Autorité recommande en outre que cette exclusion :

- ne soit ni automatique ni définitive, mais fasse l'objet d'une réévaluation périodique à l'aune de l'évolution des technologies, des usages et des performances constatées ;
- soit assortie de mécanismes de réexamen ou de dérogation ciblée, lorsque les infrastructures existantes ne permettent plus, dans certaines zones ou pour certains usages, d'assurer un niveau de connectivité conforme aux standards actuels.

169. Enfin, l'Autorité souligne que le maintien de cette exclusion ne peut être justifié que si les opérateurs bénéficiant de la protection réglementaire démontrent, de manière effective, leur capacité à garantir une qualité de service élevée, durable et accessible, faute de quoi une ouverture encadrée aux solutions satellitaires de nouvelle génération devrait être envisagée dans l'intérêt du consommateur et du développement économique du territoire.

iii. Zone 3 non connectée : service de gros et de détail des opérateurs satellitaires

170. L'article LP. 212-16-2 du projet de loi prévoit que les opérateurs satellitaires seront autorisés à proposer des services satellitaires directement au public « *exclusivement dans les îles dépourvues d'une connectivité suffisante, conformément à la segmentation territoriale prévue par le présent code* ».

171. À cet égard, il ressort de l'instruction que la segmentation territoriale envisagée sur la base du critère de présence d'infrastructures de télécommunication devrait se traduire par la délimitation d'une troisième zone qui correspondrait aux territoires qui ne disposent d'aucune connexion, directe ou indirecte, à un câble sous-marin domestique, et qui demeurent desservis exclusivement par des liaisons satellitaires d'ancienne génération, à savoir les constellations de type géostationnaire, ne permettant pas un accès au haut débit.

172. Dans ces territoires, la fourniture d'Internet fixe et de téléphonie mobile est assurée exclusivement par liaison satellitaire, sans accès au haut débit à ce jour. La presse s'est déjà faite l'écho de la situation de la connectivité très faible de ces territoires[47]. En 2019, un débit moyen du réseau filaire polynésien de 1,5 Mbit/s avait été avancé par cette dernière[48].

173. Dans cette zone, la technologie satellite constitue, non pas une technologie alternative, mais la seule technologie raisonnablement disponible pour la fourniture d'un service Internet fixe.

174. Ces îles et atolls non raccordés aux infrastructures de télécommunications terrestres présentent, de manière générale, des caractéristiques structurelles communes qui expliquent la persistance d'une desserte exclusivement satellitaire.

175. En premier lieu, ces territoires se distinguent par une très faible population et une densité particulièrement réduite. Plusieurs atolls comptent moins de deux cents habitants, comme Hikueru ou Pukapuka, tandis que la plupart des communes concernées, aux Tuamotu comme aux Australes, rassemblent moins de 1 000 à 2 000 résidents permanents. Ce faible peuplement constitue un obstacle majeur à l'amortissement des investissements nécessaires à l'installation d'un câble ou d'un faisceau hertzien, entraînant mécaniquement un coût par habitant très élevé.

176. En second lieu, ces îles sont caractérisées par un isolement géographique marqué et un accès difficile, résultant de leur dispersion sur un espace maritime très étendu. Nombre d'entre elles sont des atolls coralliens éloignés, situés à plusieurs centaines de kilomètres des pôles économiques régionaux. Certaines ne disposent que de dessertes aériennes ou maritimes irrégulières. Cet isolement accroît substantiellement les coûts de déploiement, d'exploitation et de maintenance des infrastructures terrestres et sous-marines. Enfin, l'économie locale y est majoritairement orientée vers des activités de subsistance, fondées sur la pêche, la perliculture ou l'agriculture, auxquelles s'ajoute parfois un tourisme de faible intensité.

177. La combinaison d'une faible population, d'un isolement géographique important et d'une économie locale peu développée a conduit l'opérateur public à préférer une desserte principalement fondée sur des technologies satellitaires, lesquelles demeurent, à ce jour, les seules compatibles avec les contraintes précitées.

178. À cet égard, il peut être noté qu'Onati, par la voix de son directeur technique, considère les solutions satellitaires comme les plus appropriées pour les zones isolées : « *Onati n'a pas les moyens de déployer la fibre optique dans tous les foyers. On a fait des calculs pour l'île de Hao. Il y a environ 200 foyers à connecter, et ça nous coûterait plusieurs dizaines de millions d'investissements, ce qui ne serait pas rentable. (…) Et pour ceux qui sont hors du village principal, au secteur aux Tuamotu, dans des vallées isolées des Marquises, effectivement la solution Starlink est techniquement la meilleure* »[49].

179. À l'instar de ce qui est prévu pour la zone 2, le projet de loi du pays autorise la vente en gros de capacités satellitaires aux opérateurs locaux dans cette zone. Toutefois, l'innovation majeure introduite par le texte réside dans la possibilité désormais ouverte aux opérateurs satellitaires de commercialiser directement leurs services auprès des clients finals.

180. L'Autorité accueille favorablement cette initiative. L'introduction des constellations satellitaires en orbite basse modifie profondément les conditions techniques de desserte des zones isolées du Pacifique. L'arrivée de ces technologies ouvre des perspectives nouvelles pour la population et les acteurs économiques, en leur permettant de bénéficier, pour la première

---

47 Radio 1, *Aux Gambier, un accès internet « lamentable » et un ras-le-bol généralisé*, 17 octobre 2022 ou encore Radio 1, *Les Australes et les Gambier en mal d'Internet*, 24 janvier 2020.

48 Tahiti infos, *L'internet polynésien classé 177e dans le monde*, 15 juillet 2019.

49 TNTV News, *Dans les zones isolées, « la solution Starlink est techniquement la meilleure », admet Tehina Thuret*, 20 octobre 2025.

fois, d'un accès Internet d'une qualité approchant celle de la fibre optique sans aucune infrastructure terrestre. Cette évolution technologique constitue une opportunité unique d'améliorer substantiellement leur niveau de connectivité et contribue à réduire la fracture numérique affectant les territoires les plus isolés.

181. Dans ces territoires, l'accès satellitaire constitue, à ce jour, la seule modalité réaliste de connexion au réseau, ce qui confère aux opérateurs satellitaires un rôle désormais central dans la fourniture des services de communications électroniques. La vulnérabilité structurelle et l'isolement géographique de ces îles rendent d'autant plus indispensable l'accès à des services numériques essentiels pour la santé, l'éducation ou même l'administration.

182. En zone non connectée, l'ouverture du marché aux opérateurs satellitaires commerciaux est donc de nature à améliorer significativement l'accès au haut débit, mais interroge la cohérence et la soutenabilité économique des investissements publics engagés, notamment au regard du risque de captation rapide de la demande par des offres concurrentes.

iv. Publication de la segmentation retenue et révision périodique

183. 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. 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.

184. Cette cartographie devrait être accompagnée d'une présentation dûment motivée de(s) critère(s) retenu(s) pour le classement des territoires au sein des différentes zones, 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.

185. L'introduction d'une procédure de révision périodique constituerait également une garantie essentielle d'adaptation du dispositif. Cette cartographie devrait être régulièrement actualisée, par exemple tous les quatre ans, afin de tenir compte des éventuelles évolutions économiques et territoriales. 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.

186. À cet égard, le CESEC recommande que toute évolution du zonage ou ouverture à de nouveaux opérateurs soit précédée d'une étude d'impact technico-économique, afin d'en apprécier les effets sur la soutenabilité du modèle public et sur l'équité territoriale. L'Autorité partage la nécessité d'une telle approche ex ante, qui permettrait également d'anticiper les effets concurrentiels de l'entrée de nouveaux acteurs et d'assurer une régulation fondée sur des données objectivées[50].

v. Sur la possibilité de reclassement ponctuel d'une zone (article LP. 212-7)

187. L'article LP. 212-7, issu de la réforme de l'itinérance mobile, permet au Conseil des ministres de déroger à la segmentation territoriale afin de reclasser, de manière ponctuelle et temporaire, un site dans une catégorie de zone mieux adaptée à ses conditions réelles de desserte. Cette

[50] CESEC, Avis du 4 décembre 2025, précité.

faculté, également applicable aux télécommunications extérieures, vise à introduire une souplesse destinée à corriger les effets d'une segmentation territoriale trop rigide.

188. L'Autorité relève la légitimité de cet objectif, déjà reconnue dans l'avis *Itinérance*[51], dès lors qu'il permet de tenir compte de réalités géographiques et techniques hétérogènes susceptibles de se manifester au sein même des zones définies à l'article LP. 212-6.

189. Toutefois, la procédure de reclassement appelle des réserves analogues à celles formulées précédemment. En premier lieu, l'article LP. 212-7 ne précise pas les critères susceptibles de justifier un reclassement, se bornant à évoquer une meilleure adéquation aux « *conditions réelles de desserte* ». Cette imprécision confère une marge d'appréciation particulièrement large à l'autorité compétente, sans distinction entre motifs techniques, économiques ou concurrentiels, et est de nature à fragiliser la sécurité juridique du dispositif.

190. En second lieu, l'absence d'encadrement procédural explicite est susceptible d'affecter la prévisibilité des décisions de reclassement et, partant, les décisions d'investissement des opérateurs. À cet égard, il apparaît nécessaire que toute décision de reclassement repose sur une analyse technique indépendante, fondée sur des données objectives, et qu'elle soit précédée d'une procédure contradictoire.

191. Enfin, l'Autorité souligne que la faculté de reclassement ne saurait avoir pour effet de neutraliser la segmentation territoriale définie à l'article LP. 212-6. Le reclassement ponctuel de sites au sein de zones denses est susceptible de générer des effets de bord, notamment en favorisant un recours indirect aux offres satellitaires par des utilisateurs non éligibles, dont le contrôle apparaît techniquement complexe. Ces risques sont accentués par l'attractivité des offres satellitaires et par l'absence de mécanismes garantissant un retour effectif des clients vers les offres fixes terrestres à l'issue du reclassement.

192. Il importe dès lors que la procédure de reclassement demeure strictement circonscrite, tant dans son champ que dans sa durée, et qu'elle soit assortie de mécanismes de contrôle effectifs et d'un réexamen périodique des conditions ayant justifié la dérogation.

[51] Voir, à cet égard, avis n°2025-AO-07 précité.

Recommandations :

Dans ce contexte, et afin d'assurer la sécurité juridique du dispositif ainsi que la proportionnalité des restrictions envisagées, l'Autorité estime nécessaire de :

7. **Fonder l'exclusion des opérateurs satellitaires en zone connectée (zone 1) sur la disponibilité effective d'infrastructures fixes offrant un niveau de qualité de service conforme aux standards actuels.**
8. **Conditionner le maintien de cette exclusion à des engagements opposables des opérateurs en matière de performance et d'évolution des réseaux**
9. **Prévoir un réexamen périodique du classement de la zone 1 afin de tenir compte de l'évolution des technologies et des usages**
10. **Assortir la création d'une zone faiblement connectée (zone 2) à des obligations de déploiement de la boucle locale en fibre optique, accompagnées, le cas échéant, d'un financement public adéquat.**
11. **Définir, dans les textes d'application, des critères objectifs, mesurables et évolutifs permettant de qualifier une zone comme insuffisamment desservie, tenant notamment compte de la qualité de service effectivement rendue.**
12. **Prévoir une révision périodique de la segmentation territoriale afin de tenir compte des évolutions technologiques et des besoins des usagers.**
13. **Maintenir les exigences de transparence et de publication du zonage sous forme cartographique.**
14. **Définir, au niveau législatif ou réglementaire, des critères objectifs et vérifiables encadrant le déclenchement de la procédure de reclassement d'un site donné ;**
15. **Prévoir que toute décision de reclassement soit précédée d'un avis technique indépendant et d'une procédure permettant aux opérateurs concernés de présenter leurs observations.**
16. **Limiter strictement les effets de bord de la procédure de reclassement, en encadrant les situations de zones hétérogènes et en instituant un réexamen périodique rigoureux par le régulateur.**

3. ASYMÉTRIES RÉGLEMENTAIRES ENTRE CATÉGORIES D'OPÉRATEURS

193. Le régime d'autorisation assorti de limitations géographiques constitue, par nature, une restriction à l'accès au marché, dont les effets sur la concurrence doivent être appréciés à la lumière des objectifs d'intérêt général poursuivis et des asymétries réglementaires qu'il engendre.

194. Les nouveaux articles LP. 212-16-1 à LP. 212-16-3 du CPT organisent une différenciation des régimes juridiques applicables aux opérateurs de télécommunications extérieures, en distinguant l'opérateur public chargé du service public, les opérateurs privés de câbles sous-marins et les opérateurs satellitaires autonomes. Cette architecture normative repose sur une prise en compte des caractéristiques techniques et économiques propres à chaque catégorie d'opérateurs.

195. Dans ce cadre, le projet de loi organise une entrée différenciée des opérateurs satellitaires selon les zones géographiques définies, sans instaurer de concurrence frontale généralisée avec les opérateurs locaux, dans un contexte marqué par le monopole de l'OPT sur les réseaux filaires.

196. Cette différenciation s'inscrit dans une politique d'aménagement numérique visant à corriger les asymétries historiques de couverture du territoire, tout en préservant la stabilité économique du secteur et les missions de service public.

197. L'Autorité relève toutefois que des asymétries réglementaires excessives sont susceptibles d'entraîner des distorsions de concurrence, en particulier lorsqu'elles conduisent à faire peser sur certaines catégories d'opérateurs, et notamment sur les opérateurs satellitaires, des contraintes disproportionnées au regard de leur périmètre d'activité effectif et de leur capacité d'intervention limitée à certaines zones.

198. À cet égard, l'effectivité et la légitimité de ces asymétries réglementaires dépendent étroitement de leur justification objective et de leur proportionnalité. En l'absence d'un rattrapage infrastructurel effectif ou d'une amélioration tangible de la connectivité pour les usagers, la limitation de l'accès des opérateurs satellitaires au marché pourrait ne plus être justifiée par un objectif d'intérêt général, mais conduire principalement à la protection des opérateurs en place, fragilisant ainsi l'équilibre concurrentiel.

199. Le porteur du texte justifie néanmoins ces asymétries par des objectifs d'intérêt général tenant à la diversité des technologies mises en œuvre, à la préservation des missions de service public, à la protection de l'emploi local et à la souveraineté sur les infrastructures critiques. L'Autorité rappelle que de telles considérations peuvent, le cas échéant, justifier des restrictions à la concurrence, sous réserve qu'elles soient strictement nécessaires et proportionnées.

200. Dans ces conditions, l'Autorité estime nécessaire de veiller à ce que toute asymétrie réglementaire soit strictement justifiée par des différences objectives de situation, proportionnée au regard des objectifs poursuivis et régulièrement réévaluée afin de tenir compte de l'évolution des technologies et des usages. Il apparaît également souhaitable d'assurer, chaque fois que possible, le respect d'un principe de neutralité technologique, afin de ne pas entraver indûment la concurrence par les mérites entre solutions techniques.

Recommandations :

17. Veiller à ce que toute asymétrie réglementaire soit strictement justifiée, proportionnée et fasse l'objet d'une réévaluation régulière.

18. Assurer, chaque fois que possible, une neutralité technologique dans la définition et l'application des régimes applicables aux différentes catégories d'opérateurs.

4. RÉGIME DES ÉQUIPEMENTS ET TERMINAUX RADIOÉLECTRIQUES

201. Les dispositions relatives aux équipements et terminaux radioélectriques sont examinées non au regard de leur seul objet principal, tenant à la conformité technique des équipements, mais en tant qu'instruments susceptibles de conditionner, en pratique, l'effectivité du mécanisme de segmentation territoriale applicable aux opérateurs satellitaires.

202. À cet égard, les articles D. 232-3 et D. 232-3-1 du CPT, tels que modifiés par le projet de loi du pays, encadrent les conditions d'utilisation des équipements et terminaux radioélectriques liés à des réseaux de télécommunications non autorisés sur le territoire. Ces dispositions visent à subordonner l'usage des équipements satellitaires au respect du cadre d'autorisation applicable aux réseaux concernés.

203. En l'absence de mécanismes de contrôle effectifs portant sur l'utilisation des équipements et terminaux radioélectriques, la segmentation territoriale serait privée de portée pratique. Les

opérateurs satellitaires auraient alors une incitation économique à cibler prioritairement les zones les plus denses et les plus rentables, indépendamment du zonage retenu, ce qui compromettrait l'objectif d'encadrement poursuivi par le projet de loi du pays.

204. Or, bien que l'activité de ces opérateurs satellitaires ne soit pas, à ce stade, autorisée sur le territoire, il apparaît que plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines d'antennes seraient d'ores et déjà en service en Polynésie française[52], illustrant les difficultés concrètes rencontrées par l'administration pour contrôler l'usage effectif des équipements et terminaux associés à ces services.

205. En l'absence de mécanismes de contrôle effectifs portant sur l'utilisation des équipements et terminaux radioélectriques, la segmentation territoriale serait privée de portée pratique, les opérateurs satellitaires étant incités à cibler prioritairement les zones les plus denses et les plus rentables, au détriment de l'objectif d'encadrement poursuivi par le projet de loi du pays.

206. L'Autorité relève toutefois que l'interdiction d'équipements liés à des réseaux non autorisés est susceptible d'entraîner des effets d'éviction indirects, en limitant l'accès des utilisateurs à certaines solutions techniques, y compris lorsque celles-ci pourraient répondre à des besoins spécifiques. De même, des dispositifs de contrôle excessivement rigides pourraient restreindre l'offre disponible et freiner l'innovation technologique.

207. Les risques d'effets d'éviction ainsi identifiés ne tiennent pas à l'interdiction, en tant que telle, d'équipements non autorisés, laquelle répond à des objectifs légitimes de sécurité et de conformité réglementaire, mais à l'hypothèse d'une mise en œuvre disproportionnée des dispositifs de contrôle, susceptible de restreindre l'accès à certaines solutions techniques au-delà de ce qui est nécessaire à l'atteinte des objectifs poursuivis.

208. Le porteur du texte justifie ces exigences par des objectifs d'intérêt général tenant notamment à des impératifs de sécurité, de conformité réglementaire, ainsi qu'à la protection des investissements locaux et de l'emploi lié à l'exploitation des infrastructures existantes. À ce titre, le contrôle des équipements apparaît comme un instrument nécessaire à l'effectivité du cadre réglementaire.

209. À cet égard, des solutions techniques proportionnées peuvent être envisagées, telles que la mise en place d'obligations d'information relatives aux terminaux utilisés sur le territoire et le recours à des dispositifs de restriction géographique fondés sur la localisation effective des terminaux (« *géoblocage* »)[53], sous réserve que ces mécanismes soient mis en œuvre de manière transparente, ciblée et proportionnée.

---

52 Tahiti Infos, *Entrée libre pour les antennes Starlink au Fenua*, 17 juillet 2025.

53 Ce système de « *géoblocage* » pourrait constituer une obligation de résultat pesant sur les opérateurs satellitaires, dont le non-respect serait susceptible de fonder des mesures administratives, pouvant aller, le cas échéant, jusqu'à la suspension ou au retrait de l'autorisation. A cet égard, il peut être noté que Starlink met déjà en œuvre des dispositifs de restriction du service fondés sur la localisation des terminaux, se traduisant par le blocage du service lorsque le terminal se trouve dans un territoire non autorisé ; Site internet de Starlink : https://starlink.com/fr/support/article/0dd1c2c0-7bae-8c8f-43d4-9a64eb66662f.

Recommandations :

19. Assortir l'autorisation d'établir et d'exploiter un réseau de télécommunications d'obligations spécifiques à la charge des opérateurs satellitaires, tenant à la transmission d'informations sur les terminaux utilisés et à la mise en œuvre effective de mécanismes de restriction géographique conformes à la segmentation territoriale définie par le Pays.

20. Veiller à ce que les procédures de contrôle soient proportionnées, transparentes et assorties de délais et de mécanismes d'adaptation appropriés pour les acteurs concernés.

C. SUR LE MAINTIEN DU MONOPOLE DE L'OPT SUR LES CÂBLES SOUS-MARINS INTERNATIONAUX

210. La Polynésie française est aujourd'hui reliée au reste du monde par deux câbles sous-marins internationaux, Honotua et Manatua, sur lesquels repose la plupart des signaux de télécommunications utilisés pour l'accès Internet et les réseaux mobiles.

211. La réforme du cadre réglementaire des télécommunications extérieures prévoit la fin du monopole de l'OPT sur les capacités satellitaires, ouvrant ainsi la possibilité pour les opérateurs satellitaires de proposer, sous certaines conditions, des services de gros et de détail en capacité satellitaire en Polynésie française. En revanche, le projet de texte reconduit le monopole légal de l'OPT sur la commercialisation des capacités provenant des câbles sous-marins, qu'ils soient domestiques ou internationaux.

212. La présente analyse distinguera l'impact du maintien du monopole de l'OPT sur la situation des câbles internationaux existants Honotua et Manatua (**1.**) et les projets de câbles internationaux portés par Google (**2.**).

1. S'AGISSANT DES CABLES SOUS-MARINS HONOTUA (INTERNATIONAL) ET NATITUA (DOMESTIQUE) EXISTANTS : UN MAINTIEN DU MONOPOLE DE L'OPT FONDÉ SUR LA PROPRIÉTÉ DES INFRASTRUCTURES ET L'INVESTISSEMENT CONSENTI

213. L'Autorité a déjà souligné, notamment dans son avis 2017-A-02[54], puis confirmé dans ses analyses ultérieures, en particulier dans son avis de 2024[55] relatif aux télécommunications extérieures, que l'accès aux capacités des câbles sous-marins internationaux Honotua et Manatua constitue un préalable indispensable à la construction d'offres d'accès à Internet fixes et mobiles. En l'état du cadre juridique, cet accès demeure subordonné à une contractualisation avec l'OPT, opérateur propriétaire ou copropriétaire de ces infrastructures.

214. Le maintien du monopole légal de l'OPT sur la commercialisation des capacités issues de ces câbles s'explique ainsi en grande partie par la structure de propriété des infrastructures et par les investissements significatifs consentis pour leur déploiement. Cette situation confère à l'OPT un rôle central et durable sur les marchés amont des télécommunications extérieures.

---

[54] Avis n°2017-A-02 précité, § 194.

[55] Avis n°2024-AO-03 précité, § 146.

215. Toutefois, ce monopole emporte des effets structurants sur la concurrence. En limitant la possibilité pour les opérateurs alternatifs d'accéder directement aux capacités internationales, il restreint leur capacité à s'intégrer verticalement, à maîtriser leurs coûts et à développer des offres de détail différenciées. Les opérateurs alternatifs demeurent ainsi dépendants de l'opérateur historique pour l'accès à une infrastructure essentielle, ce qui constitue un frein au développement d'une concurrence effective sur les marchés aval.

216. Les conditions techniques, économiques et tarifaires d'accès aux signaux issus des câbles Honotua et Manatua exercent dès lors une influence déterminante sur la structure concurrentielle du secteur, ainsi que sur la diversité, le niveau de prix et la qualité des services proposés aux consommateurs polynésiens.

217. Même dans l'hypothèse où le monopole légal sur les télécommunications extérieures serait levé, l'accès aux capacités issues de ces câbles resterait en pratique fortement conditionné par la propriété des infrastructures, détenues en tout ou partie par l'OPT. Le maintien du monopole apparaît ainsi étroitement lié à la logique d'investissement et de détention des actifs, sans pour autant exonérer l'opérateur historique de garanties renforcées en matière d'accès.

218. Dans ce contexte, et conformément aux positions déjà exprimées par l'Autorité dans ses avis de 2017 et de 2024, il apparaît indispensable d'encadrer strictement les conditions d'accès aux capacités issues des câbles Honotua et Manatua. Celles-ci doivent reposer sur des principes d'objectivité, de transparence et de non-discrimination, et s'accompagner d'une tarification ne conduisant pas à imposer des charges excessives aux opérateurs utilisateurs.

219. À cet égard, une évolution du cadre réglementaire pourrait consister à qualifier le signal de télécommunications extérieures issu de ces câbles non plus comme un « *service de télécommunications extérieures* », mais comme une « *prestation d'accès et d'interconnexion obligatoire* ». Une telle qualification permettrait d'inscrire l'ensemble des prestations de gros fondées sur ces infrastructures dans le champ des obligations du service public prévues par le CPT.

220. Par ailleurs, le maintien du monopole fondé sur la propriété et l'investissement appelle une clarification de l'organisation interne du groupe OPT. Depuis 2019, les activités télécoms de l'OPT et celles de sa filiale Vini ont été regroupées au sein de la SAS Onati, conduisant à la coexistence, au sein d'une même entité juridique, d'activités exercées en situation de monopole et d'activités soumises à la concurrence.

221. Une telle organisation est susceptible de nuire à la transparence et à la neutralité concurrentielle. Il apparaît dès lors nécessaire, à tout le moins, de mettre en place une séparation fonctionnelle effective entre les activités de réseaux et d'infrastructures essentielles, exercées en monopole, et les activités commerciales de fourniture de services fixes et mobiles au public. Cette séparation doit garantir l'autonomie des équipes, des systèmes d'information, des organes de direction et de la comptabilité.

222. Idéalement, cette séparation devrait être de nature juridique, par la création d'entités distinctes disposant chacune de leur propre personnalité morale, direction et responsabilité, afin de prévenir durablement les risques de conflits d'intérêts.

223. Enfin, ainsi que l'Autorité l'a déjà relevé dans ses avis antérieurs, notamment en 2017 et en 2024, l'absence d'un régulateur sectoriel indépendant renforce la nécessité d'une régulation indépendante de l'accès aux marchés de gros fournis par l'OPT *via* ses câbles sous-marins. Une telle régulation constitue un complément indispensable au maintien du monopole fondé sur la propriété des infrastructures et l'investissement consenti.

Recommandations :

21. **Modifier le cadre réglementaire afin de qualifier le signal issu des câbles Honotua et Manatua comme une « prestation d'accès et d'interconnexion obligatoire » au sens du CPT.**
22. **Mettre en place une séparation juridique, ou à défaut fonctionnelle, entre les activités commerciales d'Onati et les activités de réseaux et d'infrastructures essentielles.**
23. **Instaurer une régulation indépendante de l'accès au marché de gros des télécommunications.**

2. UN MAINTIEN DU MONOPOLE DE L'OPT DÉPOURVU DE JUSTIFICATION POUR LES CABLES SOUS-MARINS INTERNATIONAUX EN PROJET (« GOOGLE »)

224. La réforme du CPT intervenue en 2024 a institué le statut d'« *opérateur privé de télécommunications extérieures* » afin de permettre la réalisation de projets de câbles sous-marins internationaux portés par Google, notamment les câbles Honomoana, Tabua et Humboldt.

225. Selon les informations publiques disponibles, les câbles déployés par Google relèveraient, pour l'essentiel, de la propriété de l'entreprise, l'OPT intervenant comme partenaire local pour les prestations techniques de maintenance et d'hébergement, à l'exception du projet Humboldt auquel l'OPT serait directement associé.

226. Dans son avis de 2024[56], l'Autorité avait admis que le recours à un opérateur unique, en l'espèce l'OPT, pouvait se justifier au stade du déploiement des infrastructures, afin de sécuriser la réalisation des projets compte tenu de son expertise et de sa surface financière. En revanche, cette justification ne s'étend pas nécessairement à la phase d'exploitation et de commercialisation des capacités une fois les câbles installés.

227. Le maintien du monopole de l'OPT sur les signaux issus des câbles en projet instaure une relation exclusive entre l'opérateur privé de télécommunications extérieures et l'OPT qui ne semble pas justifiée par des contraintes techniques. La commercialisation de capacités constitue une activité distincte de l'exploitation technique des câbles et n'implique pas, par nature, le recours à un intermédiaire unique.

228. Un monopole étendu de l'OPT sur l'ensemble des câbles, y compris ceux appartenant à des tiers, conduit à placer l'établissement public en position de contrôle exclusif sur des infrastructures dont il n'est pas propriétaire. Une telle intermédiation apparaît difficilement justifiable au regard de la logique économique des marchés internationaux de gros.

229. Dans son avis *Télécommunications extérieures* de 2024[57], l'Autorité a déjà souligné qu'un opérateur intégré verticalement contrôlant une infrastructure amont indispensable est en mesure d'influencer de manière décisive le développement de la concurrence sur les marchés aval. L'Autorité a également mis en évidence qu'une telle situation peut conduire à une forme de verrouillage amont (« *input foreclosure* »), lorsque les conditions d'accès à l'infrastructure essentielle sont déterminées unilatéralement par l'opérateur en position dominante[58].

---

[56] Avis n°2024-AO-03 précité, § 157.
[57] Avis n°2024-AO-03 précité, § 67.
[58] Avis n°2024-AO-03 précité, § 75.

230. Par ailleurs, le maintien d'un monopole de droit sur les câbles sous-marins alors que les capacités satellitaires s'ouvrent à la concurrence crée une incitation supplémentaire à rendre les opérateurs locaux plus compétitifs sur les marchés aval de détail.

231. L'arrivée de nouveaux câbles sous-marins représente pourtant une opportunité majeure pour le secteur, susceptible de stimuler la concurrence sur les marchés de détail, d'améliorer la qualité de service et de contribuer à une baisse des prix, tout en constituant un levier de développement économique pour la Polynésie française.

232. L'Autorité s'interroge dès lors sur la pertinence du maintien d'un intermédiaire unique entre les opérateurs privés de télécommunications extérieures et les opérateurs locaux, et ne relève pas, en l'état, de justification suffisante au maintien du monopole de l'OPT sur les capacités issues des câbles appartenant à Google.

Recommandations :

24. Réexaminer la pertinence du maintien du monopole de l'OPT sur les télécommunications extérieures issues des câbles sous-marins déployés par Google, une fois ces infrastructures mises en service.

25. Adapter le cadre réglementaire afin de qualifier les signaux issus des câbles Google comme des « prestations d'accès et d'interconnexion obligatoires » au sens du CPT.

Délibéré sur le rapport oral de M. Frédéric Paillusson, *rapporteur général adjoint*, et l'intervention de Mme Sophie Bresny, *rapporteur général*, par Mme Johanne Peyre, *présidente*, Mme Ingrid Izquierdo, M. Enzo Silvestro, M. Hubert Viaris de Lesegno *membres titulaires* et Mme Béatrice Kwon et M. Vivien Terrien, *membres suppléants*.

La présidente

Johanne Peyre

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

1. Procéder, à l'occasion des prochaines révisions du CPT, à la réalisation d'une étude d'impact destinée à anticiper les conséquences de l'entrée d'opérateurs privés de télécommunications extérieures et à en apprécier les bénéfices potentiels ainsi que les risques éventuels.

2. Poursuivre le déploiement des réseaux de fibre optique en Polynésie française dans les zones où ce déploiement est techniquement et économiquement viable, afin de préserver l'attractivité des offres d'accès fixe proposées par les opérateurs locaux.

3. Examiner l'adaptation du cadre réglementaire existant à l'arrivée prochaine des services mobiles par satellite (DtC).

4. Veiller à ce que les conditions d'établissement exigées demeurent proportionnées et non discriminatoires.

5. Préciser, dans les textes d'application de l'article LP. 212-16 du CPT, les critères objectifs, transparents et non discriminatoires encadrant la limitation éventuelle du nombre d'autorisations.

6. Assurer la mise en œuvre d'une consultation publique effective préalablement à toute décision du Conseil des ministres visant à limiter le nombre d'autorisations délivrées.

7. Fonder l'exclusion des opérateurs satellitaires en zone connectée (zone 1) sur la disponibilité effective d'infrastructures fixes offrant un niveau de qualité de service conforme aux standards actuels.

8. Conditionner le maintien de cette exclusion à des engagements opposables des opérateurs en matière de performance et d'évolution des réseaux

9. Prévoir un réexamen périodique du classement de la zone 1 afin de tenir compte de l'évolution des technologies et des usages

10. Assortir la création d'une zone faiblement connectée (zone 2) à des obligations de déploiement de la boucle locale en fibre optique, accompagnées, le cas échéant, d'un financement public adéquat.

11. Définir, dans les textes d'application, des critères objectifs, mesurables et évolutifs permettant de qualifier une zone comme insuffisamment desservie, tenant notamment compte de la qualité de service effectivement rendue.

12. Prévoir une révision périodique de la segmentation territoriale afin de tenir compte des évolutions technologiques et des besoins des usagers.

13. Maintenir les exigences de transparence et de publication du zonage sous forme cartographique.

14. Définir, au niveau législatif ou réglementaire, des critères objectifs et vérifiables encadrant le déclenchement de la procédure de reclassement d'un site donné.

15. Prévoir que toute décision de reclassement soit précédée d'un avis technique indépendant et d'une procédure permettant aux opérateurs concernés de présenter leurs observations.

16. Limiter strictement les effets de bord de la procédure de reclassement, en encadrant les situations de zones hétérogènes et en instituant un réexamen périodique rigoureux par le régulateur.

17. Veiller à ce que toute asymétrie réglementaire soit strictement justifiée, proportionnée et fasse l'objet d'une réévaluation régulière.

18. Assurer, chaque fois que possible, une neutralité technologique dans la définition et l'application des régimes applicables aux différentes catégories d'opérateurs.

19. Assortir l'autorisation d'établir et d'exploiter un réseau de télécommunications d'obligations spécifiques à la charge des opérateurs satellitaires, tenant à la transmission d'informations sur les terminaux utilisés et à la mise en œuvre effective de mécanismes de restriction géographique conformes à la segmentation territoriale définie par le Pays.

20. Veiller à ce que les procédures de contrôle soient proportionnées, transparentes et assorties de délais et de mécanismes d'adaptation appropriés pour les acteurs concernés.

21. Modifier le cadre réglementaire afin de qualifier le signal issu des câbles Honotua et Manatua comme une « prestation d'accès et d'interconnexion obligatoire » au sens du CPT.

22. Mettre en place une séparation juridique, ou à défaut fonctionnelle, entre les activités commerciales d'Onati et les activités de réseaux et d'infrastructures essentielles.

23. Instaurer une régulation indépendante de l'accès au marché de gros des télécommunications.

24. Réexaminer la pertinence du maintien du monopole de l'OPT sur les télécommunications extérieures issues des câbles sous-marins déployés par Google, une fois ces infrastructures mises en service.

25. Adapter le cadre réglementaire afin de qualifier les signaux issus des câbles Google comme des « prestations d'accès et d'interconnexion obligatoires » au sens du CPT.

ANNEXE

Glossaire des acronymes

2G : Deuxième génération de réseaux mobiles (téléphonie mobile).

3G : Troisième génération de réseaux mobiles.

4G : Quatrième génération de réseaux mobiles.

4G+ : Évolution de la 4G (LTE Advanced), offrant de meilleurs débits.

5G : Cinquième génération de réseaux mobiles.

ADSL : Asymmetric Digital Subscriber Line : technologie d'accès à Internet haut débit sur ligne cuivre.

APF : Assemblée de la Polynésie française (ex. : « délibération n° 2003-85 APF »).

CFP : Franc CFP (devise utilisée en Polynésie française).

CPT : Code des postes et télécommunications (de Polynésie française).

D. : Préfixe des articles de la partie réglementaire du CPT (articles « D. … »).

DGEN : Direction générale de l'économie numérique.

DtC : Direct-to-Cell : technologie permettant une connexion directe satellite–téléphone mobile (sans infrastructure terrestre dédiée).

EPIC : Établissement public à caractère industriel et commercial.

FAI : Fournisseur d'accès à Internet.

GSM : Global System for Mobile Communications : standard de téléphonie mobile (2G).

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques.

LP : Loi du pays (préfixe des articles « LP. … »).

LTE : Long Term Evolution : standard de téléphonie mobile (base technologique de la 4G).

Mbit/s : Mégabits par seconde (unité de débit).

OPT : Office des postes et des télécommunications.

PMT : Pacific Mobile Telecom.

SAS : Société par actions simplifiée.

SDAN : Schéma directeur d'aménagement numérique.

SIM : Subscriber Identity Module : carte SIM (identification de l'abonné sur un réseau mobile).

SMS : Short Message Service : service de messages courts (texto).

UMTS : Universal Mobile Telecommunications System : standard mobile 3G.

VoLTE : Voice over LTE : voix sur réseau 4G (LTE).