

**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**

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre du 16 août 2017, enregistrée le 18 août 2017 sous le numéro 17/0012 A, par laquelle le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence sur le fondement de l'article LP 620-1 du code de la concurrence d'une demande d'avis portant sur l'opportunité d'attribuer de nouvelles autorisations d'opérateur de réseau mobile et de fournisseur d'accès à internet, aux sociétés Viti et Pacific Mobile Telecom ;

Vu les compléments de saisine adressés par la Direction générale de l'économie numérique à l'Autorité polynésienne de la concurrence les 24 et 29 août 2017 ;

Vu le code des postes et des télécommunications de la Polynésie française ;

Vu le code de la concurrence, et notamment son article LP 620-1 I et II ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les rapporteurs, le rapporteur général, les représentants de la Direction générale de l'économie numérique et de l'Office des postes et des télécommunications de la Polynésie française, et des sociétés Vini, Pacific Mobile Telecom et Viti, entendus lors de la séance du 20 septembre 2017 ;

En l'absence des représentants du Président de la Polynésie française dûment invités à participer à la séance ;

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

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	4
INTRODUCTION	8
I. LE SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS EN POLYNESIE FRANÇAISE	9
A. LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE.....	9
1. <i>Le régime d'autorisation.....</i>	9
2. <i>Le comité consultatif des télécommunications</i>	10
3. <i>Le régime d'interconnexion</i>	11
a) <i>Le processus d'établissement des conventions d'interconnexion</i>	11
b) <i>Les dispositions réglementaires des conventions d'interconnexion</i>	11
c) <i>L'offre technique et tarifaire de référence.....</i>	12
4. <i>L'itinérance mobile</i>	13
5. <i>Le service public des télécommunications</i>	14
6. <i>Les organismes publics en charge des télécommunications</i>	15
a) <i>L'OPT</i>	15
b) <i>La DGEN</i>	17
B. PANORAMA DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS	18
1. <i>Les services de télécommunications mobiles</i>	19
a) <i>Les acteurs.....</i>	19
b) <i>Les offres</i>	20
c) <i>La prééminence durable de Vini sur le marché de détail</i>	22
d) <i>De fortes inégalités de couverture sur le territoire</i>	23
2. <i>Les services d'accès à internet.....</i>	24
a) <i>Les acteurs.....</i>	24
b) <i>Les offres</i>	25
c) <i>La prééminence durable de l'OPT sur le marché de détail</i>	25
d) <i>De fortes différences de services sur le territoire.....</i>	26
3. <i>Le service de la téléphonie fixe</i>	27
C. LE SCHEMA DIRECTEUR D'AMENAGEMENT NUMERIQUE	27
II. CONCURRENCE ET TELECOMMUNICATIONS	29
A. LES CARACTERISTIQUES DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS, INDUSTRIE DE RESEAU	30
B. LES CONDITIONS DE REUSSITE DE LA CONCURRENCE	31
1. <i>La séparation des activités en monopole et en concurrence.....</i>	32
2. <i>La tarification de l'accès aux infrastructures essentielles.....</i>	33
3. <i>La nécessité d'une régulation efficace et d'un régulateur sectoriel indépendant</i>	35
C. LA NECESSITE DU CONTROLE DU SECTEUR PAR UNE AUTORITE DE CONCURRENCE..	37
III. L'ANALYSE CONCURRENTIELLE	39
A. LES BENEFICES ATTENDUS DE L'OCTROI DES AUTORISATIONS DEMANDEES	41
1. <i>Des services diversifiés à moindre coût</i>	41

2. Une égalité de traitement entre les opérateurs déjà en place.....	42
B. L'ADAPTATION DE L'OFFRE CONCURRENTIELLE AUX SPECIFICITES DE LA POLYNESIE FRANÇAISE	43
1. Les constats	43
a) Une définition et une délimitation inadéquates du service public.....	43
b) Une zone de carence de l'initiative privée	44
2. Les conséquences néfastes	46
a) Sur l'absence de prise en compte d'une zone de carence de l'initiative privée	46
b) Sur l'inadéquation de la délimitation du service public, notamment dans sa composante « télécommunications extérieures »	47
3. Les voies d'amélioration	48
a) Prendre en compte l'existence de zones de carence d'initiative privée pour promouvoir le développement de la concurrence sur le reste du territoire	49
b) Reconsidérer la délimitation du service public, notamment dans sa composante « télécommunications extérieures »	56
C. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE REGULATION ECONOMIQUE EFFICACE	58
1. Les constats	58
a) L'inadéquation du périmètre des offres de gros réglementées et du périmètre du monopole de l'OPT	58
b) L'opacité des coûts de l'OPT	60
2. Les conséquences néfastes	64
a) La remise en cause des tarifs de gros pratiqués par l'OPT.....	64
b) L'absence de confiance et de prévisibilité du secteur	64
3. Les voies d'amélioration	65
a) Le périmètre des prestations de gros réglementées doit être révisé	65
b) Les obligations comptables et tarifaires de l'OPT doivent être renforcées et contrôlées par un régulateur expert.....	65
D. LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES	67
1. Les constats	67
a) Un champ d'intervention des pouvoirs publics multiple.....	67
b) Une organisation du groupe OPT complexe	68
2. Les conséquences néfastes	70
a) Une très forte asymétrie d'information	70
b) La multiplicité des conflits d'intérêts et la confiance faible des acteurs économiques.....	70
3. Les voies d'amélioration	71
a) Réorganiser l'OPT et son pilotage	72
b) Renforcer la régulation économique <i>ex ante</i> dans ses pouvoirs et ses garanties	74
CONCLUSION	75
TABLEAU DES RECOMMANDATIONS	78

SYNTHESE

Le Président de la Polynésie française a saisi pour avis l'Autorité polynésienne de la concurrence « sur des questions relatives au secteur des télécommunications en Polynésie française ». Cette saisine est consécutive aux demandes des sociétés Viti et Pacific Mobile Télécom (PMT) d'autorisations administratives préalables, requises par le code des postes et des télécommunications (articles LP 212-10 et A. 212-10-2 et suivants), pour l'exercice des activités de fourniture au public de services de télécommunications en Polynésie française.

Aux fins de bien délimiter les contours de son intervention, l'Autorité rappelle qu'il n'est pas dans ses prérogatives de se prononcer sur la cohérence et la viabilité techniques et économiques des projets présentés par Viti et PMT, ni d'évaluer l'impact de l'entrée de nouveaux opérateurs sur les plans d'affaires des opérateurs en place, son rôle n'étant pas de défendre les intérêts des concurrents. Sa mission est de veiller à l'exercice d'une concurrence effective. Son avis porte donc sur l'entrée de nouveaux opérateurs sur les marchés de télécommunications et sur les conditions à réunir pour que la concurrence ne soit pas faussée sur les marchés en cause, dans l'intérêt général et en particulier dans l'intérêt des consommateurs polynésiens.

Des bénéfices attendus pour l'économie et la société polynésiennes

Au regard des enjeux de la numérisation de l'économie et de la société polynésiennes qui repose sur le développement de l'internet mobile et fixe, l'entrée de ces deux opérateurs sur les marchés de la téléphonie mobile et de l'accès à internet fixe serait particulièrement opportune.

Les bénéfices attendus pour les consommateurs polynésiens se traduiront par des offres plus diversifiées, plus qualitatives et à moindre coût permettant l'accès à de nombreux services, dans les domaines de l'éducation, de la santé, du tourisme, de l'administration... Le développement de l'internet à haut débit et très haut débit contribue en outre à l'aménagement du territoire et au désenclavement des îles éloignées, au développement économique, à la cohésion sociale, à l'attractivité du territoire.

La libération et la stimulation des usages auront des retombées positives pour l'économie en permettant aux entreprises de gagner en efficacité, en productivité et en performance, sur le territoire comme à l'international ; ce qui les conduira à croître, à investir, à embaucher, à innover. Les consommateurs connectés, mieux informés, accéderont aux différents services qui améliorent leur quotidien et à des opportunités professionnelles.

Le développement de tels usages par les entreprises et les consommateurs implique que les opérateurs qui fournissent ces services soient stimulés par une concurrence effective dans le secteur pour atteindre les objectifs de prix bas, de services de qualité, diversifiés et innovants. Une concurrence accrue dans le secteur des télécommunications est une chance pour l'économie polynésienne grâce aux perspectives de croissance des marchés.

Enfin, l'octroi de ces autorisations, dans un contexte de convergence technologique (fixe et mobile) et d'une importance croissante des services internet, clarifierait et égaliserait le jeu concurrentiel entre les fournisseurs de services concurrents dans le sens d'une plus grande égalité des chances avec l'opérateur historique.

L'Autorité recommande d'accorder les autorisations demandées

Eu égard aux enjeux pour l'économie et la société polynésiennes, aux bénéfices attendus pour les entreprises et les consommateurs (bas prix, qualité et diversité des services offerts) mais également afin d'accorder une égalité de traitement entre les opérateurs, l'Autorité recommande au Gouvernement d'accorder les autorisations demandées sans délai dans le cadre réglementaire actuel.

Et de modifier le cadre réglementaire et mettre en place une régulation économique efficace

Cependant, les bénéfices attendus de l'arrivée d'un troisième opérateur sur les marchés de détail de la téléphonie mobile et de l'accès à internet fixe seront d'autant mieux obtenus que les conditions d'exercice d'une concurrence effective et loyale seront réunies, c'est-à-dire que les opérateurs seront mis en position de se concurrencer à armes égales, dans un environnement propice.

Le présent avis expose les modifications, essentiellement réglementaires, devant intervenir concernant notamment les marchés amont des infrastructures nécessaires à la fourniture des services de détail, pour que les concurrents puissent être efficaces compte tenu des spécificités géographiques et démographiques de la Polynésie française. Toutefois, l'octroi des licences demandées par les opérateurs alternatifs ne sauraient être subordonné à la réalisation des évolutions du cadre réglementaire et à la mise en place d'une régulation économique efficace, lesquelles devraient cependant intervenir au plus tôt.

L'amélioration du fonctionnement concurrentiel du secteur repose sur trois orientations :

1. Adapter l'offre concurrentielle aux spécificités de la Polynésie française

Le maintien d'un monopole légal de l'OPT sur tous les marchés amont des infrastructures n'apparaît pas justifié. Les opérateurs alternatifs devraient être en mesure de pouvoir davantage s'intégrer verticalement pour maîtriser leurs coûts, construire et proposer des offres de détail diversifiées.

Or, la réglementation actuelle réserve des monopoles trop étendus à l'OPT qui génèrent des barrières significatives au développement d'offres d'accès à internet, fixe et mobile, qui disparaîtraient si les télécommunications extérieures étaient exclues du périmètre du service public.

✓ *L'Autorité recommande donc de repenser le périmètre du service public, en particulier sur les télécommunications extérieures en levant le monopole légal sur l'accès aux capacités satellitaires, sur le câble Honotua international et sur le futur câble international Manatua.*

Par ailleurs, la réglementation impose aux opérateurs alternatifs de déployer leurs réseaux sur des zones du territoire où les spécificités de la Polynésie française rendent inefficace une duplication du réseau de l'opérateur historique. Cette exigence génère des inefficacités et fausse le jeu normal de la concurrence. Il serait plus efficace de déployer un seul et unique réseau physique, ce qui n'implique pas qu'il soit utilisé par un seul fournisseur de services.

L'enjeu est de mettre en œuvre des obligations de déploiements adaptées, d'investir dans des réseaux modernes de manière efficace malgré l'étroitesse des marchés, pour réduire la fracture numérique et favoriser l'accès aux différents services pour tous les Polynésiens.

- ✓ *L'Autorité préconise en ce sens de reconnaître l'existence d'une « zone de carence de l'initiative privée » et d'en tirer les conséquences notamment pour les services de télécommunications mobiles en rendant obligatoire, à court terme, l'offre d'itinérance mobile 2G sur le réseau de Vini et anticiper, sur ces zones, le déploiement de la 3G ou 4G en favorisant l'établissement d'accords de mutualisation des investissements entre opérateurs afin d'en répartir les coûts entre eux.*
- ✓ *En ce qui concerne l'accès à l'internet fixe, l'Autorité recommande que les intervenants du secteur déterminent le mix technologique le mieux adapté aux spécificités polynésiennes et en retenant le meilleur ratio entre investissements et objectifs à atteindre.*

Dans la zone complémentaire à la zone de carence de l'initiative privée, c'est-à-dire dans la zone démographiquement plus dense,

- ✓ *L'Autorité recommande d'inciter les opérateurs à déployer leurs réseaux physiques en s'assurant que soient mises à disposition par l'OPT des offres de gros à des conditions économiquement justifiées.*

2. Mettre en place une régulation économique efficace

La réglementation actuelle instaure une forte dépendance des opérateurs alternatifs à l'OPT. Celle-ci restreint les possibilités de différenciation des opérateurs sur les marchés de détail et ne permet pas aux Polynésiens de bénéficier des effets positifs de la concurrence. Ainsi, dans les cas où des monopoles de fait de l'OPT vont perdurer, en raison de l'existence d'infrastructures essentielles notamment, les opérateurs alternatifs doivent avoir librement accès aux infrastructures concernées dans des conditions économiques équitables.

La réglementation actuelle n'impose pas d'obligations tarifaires à l'OPT pour toutes les infrastructures en monopole, comme c'est le cas notamment de l'itinérance 2G sur la zone démographiquement non dense (zone de carence de l'initiative privée), de la terminaison d'appels SMS et des boucles locales cuivre et fibre.

- ✓ *Ainsi, l'Autorité recommande d'élargir le périmètre des prestations de gros fournies par l'OPT relevant du régime d'interconnexion en le transformant en « régime des prestations d'accès et d'interconnexion obligatoires ».*

Lorsque la réglementation prévoit les principes d'accès aux infrastructures dans le cadre du régime actuel d'interconnexion, les obligations relatives à la tarification des prestations ne sont pas suffisamment précises pour en assurer un accès équitable des opérateurs alternatifs.

- ✓ *L'Autorité recommande de renforcer les obligations comptables et tarifaires de l'établissement public, notamment par la formalisation d'une comptabilité réglementaire selon des règles partagées par le secteur, et de les faire contrôler par un régulateur expert.*

Lorsque les opérateurs doivent recourir aux infrastructures en monopole, ils se voient contraints de fournir des informations ayant un caractère stratégique à l'OPT, lui permettant ainsi d'adapter avantageusement sa propre stratégie sur les marchés de détail.

- ✓ *L'Autorité recommande que les activités en monopole de l'OPT soient juridiquement séparées de celles exercées dans le cadre concurrentiel.*

3. Mettre en place un régulateur sectoriel indépendant aux pouvoirs étendus

Enfin, pour garantir l'efficacité et l'efficience de la réglementation, la mise en place d'un régulateur impartial aux pouvoirs étendus est nécessaire. Ce régulateur devrait avoir la capacité de mettre en œuvre une action publique mesurée, proportionnée et progressive au moyen notamment de décisions individuelles. Il apporterait, tant aux autorités politiques qu'aux acteurs du secteur des voies de conciliation d'intérêts divers voire contradictoires (intérêts général et privés, préservation de services publics ou minimaux...) ainsi qu'une stabilité et une prévisibilité de la règle de droit propices à l'investissement privé, à l'emploi et ainsi au développement économique.

Actuellement, la fonction de régulation du secteur est assurée par le conseil des ministres. Pourtant, nombre des ministres sont membres du conseil d'administration de l'OPT et la tutelle de cet établissement est assurée par le Président de la Polynésie française.

Cette situation apparaît objectivement génératrice de conflits d'intérêts potentiels et affaiblit fortement la légitimité des interventions du régulateur. En outre, ses compétences ne sont pas assez larges, notamment s'agissant de ses pouvoirs de sanctions et d'information.

✓ *C'est la raison pour laquelle, l'Autorité recommande de renforcer la légitimité et l'efficacité de la régulation sectorielle, en externalisant cette fonction au moyen d'un organe dédié, doté de pouvoirs décisionnaires pour les autorisations individuelles d'exercer, d'utiliser des fréquences, de régler des différends entre opérateurs, de moyens et de garanties d'indépendance et d'expertise.*

Ainsi, ces réformes institutionnelles et organisationnelles permettront-elles de restaurer la confiance et la visibilité des opérateurs, de mettre en place un environnement propice aux investissements dans le secteur et donc à l'emploi, et au développement des offres, dans l'intérêt des consommateurs polynésiens et plus largement de l'ensemble de l'économie polynésienne.

INTRODUCTION

1. Par courrier en date du 16 août 2017, enregistré le 18 août 2017 sous le numéro 17/0012A, le Président de la Polynésie française a saisi l’Autorité polynésienne de la concurrence pour avis « *sur des questions relatives au secteur des télécommunications en Polynésie française* », à la suite des demandes formulées par les sociétés Viti et Pacific Mobile Telecom, visant l’octroi des autorisations administratives préalables requises par le cadre réglementaire (articles LP 212-10 et A. 212-10-2 et suivants du code des postes et des télécommunications) pour l’exercice des activités de fourniture au public de services de télécommunications en Polynésie française. La société Viti a ainsi demandé, par courrier du 1^{er} juin 2017, l’autorisation de fournir au public des services de communication mobiles, tandis que la société Pacific Mobile Telecom (ci-après « PMT ») a demandé, par courrier du 26 juin 2017, l’autorisation de fournir au public des services d’accès à internet.
2. La demande d’avis intervient dans le contexte de l’instruction de ces demandes par la direction générale de l’économie numérique (ci-après « DGEN »). En considération du délai d’instruction de quatre mois prévu par le code des postes et télécommunications, et dans la perspective du conseil des ministres appelé à décider de l’octroi des autorisations en question, avant le mois d’octobre 2017, la demande évoque l’urgence. Dans le délai contraint accordé à l’Autorité, le présent avis examine l’essentiel des questions découlant de la saisine sans pour autant prétendre à l’exhaustivité.
3. Dans sa saisine, le Président de la Polynésie française indique notamment que « *ces dossiers soulèvent des interrogations quant aux effets, de l’introduction de nouveaux opérateurs, sur les conditions de concurrence et en substance, à l’obligation pour le gouvernement de veiller à l’exercice d’une concurrence effective et loyale au bénéfice du consommateur polynésien. La question se pose ainsi de savoir dans quelle mesure les projets de ces opérateurs satisfont ou pas auxdites conditions et dans quel sens ces projets impactent le jeu de la concurrence* ».
4. A titre liminaire et afin de délimiter son champ d’intervention, l’Autorité rappelle que, consultée en application de l’article LP 620-1 du code de la concurrence, elle ne peut se prononcer que sur des questions de concurrence d’ordre général. Il ne lui appartient pas, dans ce cadre, d’apprécier ni à plus forte raison de qualifier des comportements individuels sur un marché au regard des articles LP 200-1 ou LP 200-2 du code de la concurrence, pas plus que de définir les marchés pertinents concernés, au-delà des rappels de la pratique décisionnelle et de la jurisprudence récentes. En effet, seule une saisine contentieuse, initiée par un tiers, par le Pays ou l’Autorité elle-même, assortie de la mise en œuvre de la procédure contradictoire prévue aux articles LP 630-2 et suivants du même code permettrait d’apprécier la licéité d’une pratique au regard des dispositions relatives aux ententes ou aux abus de position dominante.

I. LE SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS EN POLYNESIE FRANCAISE

5. Le secteur des télécommunications en Polynésie française est organisé autour de l'opérateur historique, public et intégré, l'Office des postes et des télécommunications (ci-après « l'OPT »).
6. L'ouverture à la concurrence du secteur a été initiée par la délibération n° 2003-85 APF du 12 juin 2003 modifiée portant dispositions relatives aux livres II et III du code des postes et télécommunications de la Polynésie Française (ci-après le « 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 (voir les paragraphes 10 à 13 ci-dessous), l'OPT conservant un monopole légal sur les télécommunications intérieures fixes (réseaux et téléphonie fixe) et sur les télécommunications extérieures à la Polynésie française.
7. Selon le rapport d'observations définitives de la Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française en date du 25 février 2015, « *l'OPT et ses filiales ont toutefois bénéficié pendant une période d'un monopole de fait sur les marchés de services théoriquement ouverts à la concurrence. La volonté d'ouverture inscrite dans le code n'a en effet pas été appuyée par l'inscription d'objectifs précis de régulation. Ceux-ci ont longtemps été limités aux dispositions générales relevant de l'article D. 212-2 du code (...) Les arrêtés nécessaires à l'application de ces principes généraux n'ont été pris que très progressivement (...). De fait après deux tentatives inabouties d'opérateurs alternatifs en 2008 (Mara Télécom) et en 2010 (Digicel), l'entrée sur le marché des télécommunications d'opérateurs concurrents de l'OPT ne s'est produite qu'en novembre 2011 pour l'internet (Viti) et juin 2013 pour la téléphonie mobile (Pacific Mobile Telecom) »¹.*

A. LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

8. Le secteur des télécommunications est régi par la délibération n° 99-90 APF du 27 mai 1999 modifiée portant dispositions relatives au CPT².
9. Il convient, au titre de la présente saisine, de revenir plus particulièrement sur les volets suivants du CPT : le régime d'autorisation (1), le comité consultatif des télécommunications (2), le régime d'interconnexion (3), l'itinérance mobile (4), le service public des télécommunications (5) et les organismes publics en charge des télécommunications (6).

1. LE REGIME D'AUTORISATION

10. L'établissement et l'exploitation des réseaux ouverts au public et la fourniture au public de services de télécommunications sont soumis à autorisation (article D. 212-1 du CPT), délivrée par arrêté pris en conseil des ministres. Les autorisations concernent uniquement l'établissement et l'exploitation de réseaux ouverts au public, la fourniture d'accès à internet et la fourniture de services de communications mobiles (article A. 212-10-2 du CPT). Elles sont

¹ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/office-des-postes-et-des-telecommunications-opt-polynesie-francaise>

² <http://lexpol.cloud.pf/LexpolAfficheTexte.php?texte=181953>

accordées sous réserve i) de contraintes techniques inhérentes à la disponibilité des fréquences, ii) de la capacité technique ou financière du pétitionnaire à faire face durablement aux obligations résultant des conditions d'exercice de son activité, iii) des causes d'incapacité, d'incompatibilité ou d'interdiction d'exercice telles que prévues par le CPT et iv) des prescriptions en vigueur en matière de défense et de sécurité publique.

11. Les autorisations, personnelles et incessibles (article D. 212-1 du CPT), sont accordées au terme d'une instruction conduite par la DGEN³, par le conseil des ministres pour une durée de 12 ans renouvelable, à l'exception de celle délivrée à « *l'opérateur de réseau de télécommunications extérieures* » qui est d'une durée de 20 ans (article LP. 212-10 du CPT). Le conseil des ministres peut limiter le nombre d'autorisations « *dans une mesure permettant d'assurer des conditions de concurrence effective* » (article LP. 212-10 du CPT).
12. Les autorisations sont soumises au respect d'un certain nombre de règles - généralement listées de a) à p) - relevant de divers domaines, parmi lesquels figurent l'intérêt général et l'intérêt des consommateurs, mais également les conditions d'interconnexion et de concurrence entre opérateurs autorisés (article D. 212-10 du CPT). Ces règles⁴, qui constituent les clauses types du cahier des charges annexé aux autorisations des opérateurs, portent ainsi sur : i) les prescriptions exigées par l'ordre public, la défense nationale et la sécurité publique, par la protection de la santé et de l'environnement et par les objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme, ii) les normes et spécifications du réseau et des services, les dispositions relatives aux fréquences et à l'allocation des numéros, iii) les conditions de permanence, de qualité et de disponibilité du réseau et des services, iv) l'interconnexion des réseaux et les conditions nécessaires à l'interopérabilité des services, v) les conditions d'exploitation commerciale nécessaires pour assurer une concurrence loyale et l'égalité de traitement des usagers, vi) l'égalité de traitement, l'information des utilisateurs, notamment sur les conditions contractuelles de fourniture du service, et la protection des utilisateurs, vii) (le cas échéant) la fourniture du service de base et des services obligatoires et l'acheminement gratuit des appels d'urgence, viii) les conditions de confidentialité et de neutralité au regard des messages transmis et des informations liées aux communications, ix) la publication annuelle d'un rapport d'activité et l'acquittement des frais, taxes et redevances dus par l'opérateur pour couvrir les coûts administratifs occasionnés par la mise en œuvre des dispositions du CPT. Parmi les obligations générales figurent également les sujétions imposées aux opérateurs, notamment en terme de fourniture d'informations techniques, financières et commerciales, notamment à la DGEN, et nécessaires au contrôle de leur activité.
13. Le cahier des charges d'un opérateur peut également comporter des clauses particulières (propres à chaque opérateur et à chaque type d'autorisation), arrêtées en conseil des ministres, notamment relatives à la nature, aux caractéristiques et à la zone de couverture du service et au calendrier de déploiement du réseau.

2. LE COMITE CONSULTATIF DES TELECOMMUNICATIONS

14. Le CPT prévoit la création d'un comité consultatif des télécommunications (ci-après « CCT ») compétent pour émettre des avis, sur saisine du Président du gouvernement ou d'un ministre ayant reçu délégation à cet effet, concernant : i) les projets de texte relatifs à l'évolution de la

³ La procédure d'instruction des demandes d'autorisation d'établissement et d'exploitation des réseaux ouverts au public et de fourniture au public de services de télécommunication est détaillée aux articles A. 212-10-2 à A. 212-10-7 du CPT.

⁴ Les modalités d'application de ces règles sont précisées à l'article A. 212-10-1 du CPT.

réglementation des télécommunications, ii) les perspectives d'évolution économique et technique du secteur des télécommunications, et iii) le tarif de référence d'interconnexion (article D. 212-6 du CPT).

15. Le CCT est présidé par le ministre en charge des télécommunications ou son représentant. Il comporte en outre un représentant de l'opérateur public, une personne choisie parmi les installateurs admis en télécommunications, le chef du service des affaires économiques ou son représentant, des personnalités qualifiées représentant notamment les opérateurs autres que l'opérateur public⁵. Sur invitation de son président, le comité peut recevoir toute personne dont la compétence est susceptible d'éclairer ses travaux. La DGEN est chargée du secrétariat du CCT (article D. 212-5 du CPT).

3. LE REGIME D'INTERCONNEXION

16. Selon l'article D. 211 du CPT, l'interconnexion se définit comme « *les prestations réciproques par deux opérateurs de réseaux ouverts au public permettant à l'ensemble des utilisateurs de communiquer entre eux, quels que soient les réseaux auxquels ils sont raccordés ou les services qu'ils utilisent* ». Elle comprend également « *les prestations d'accès aux réseaux offertes dans le même objet par un opérateur de réseau ouvert au public à un prestataire de service de télécommunication* »⁶. Tout opérateur autorisé a droit à l'établissement d'une interconnexion aux réseaux ouverts au public (article D. 212-22 du CPT).

a) LE PROCESSUS D'ETABLISSEMENT DES CONVENTIONS D'INTERCONNEXION

17. L'article D. 212-22 du CPT prévoit que des négociations commerciales réunissent les parties prenantes à l'interconnexion pour parvenir, dans un délai maximum de trois mois, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires à la signature d'une convention d'interconnexion, qui en précise les modalités techniques et financières.
18. En cas d'accord, la convention est communiquée à l'administration pour être approuvée par arrêté pris en conseil des ministres. En cas de désaccord, l'administration requiert des parties leurs positions dans l'objectif d'obtenir, dans un délai de deux mois, les termes d'un accord amiable. Dans le cas contraire, le conseil des ministres fixe, sous un délai de deux mois, les termes de l'interconnexion (article D.212-22 du CPT).

b) LES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES DES CONVENTIONS D'INTERCONNEXION

19. Dans les conventions d'interconnexion, les opérateurs prennent l'ensemble des mesures nécessaires pour garantir le respect des « *exigences essentielles* » notamment celles relatives à la sécurité de fonctionnement des réseaux, au maintien de leur intégrité, à l'interopérabilité des services (y compris pour contribuer à une qualité de service de bout en bout), à la protection des données, au maintien de l'accès aux réseaux et aux services de télécommunications en cas de défaillance ou de cas de force majeure (article D. 212-23 du CPT).

⁵ Les représentants de l'opérateur public, des installateurs admis en télécommunications et les personnalités qualifiées sont nommés par arrêté du Président du gouvernement ou du ministre ayant reçu délégation à cet effet, pour une durée de deux ans renouvelable (article D. 212-7 du CPT).

⁶ Ne relèvent pas de l'interconnexion les liaisons louées mises à disposition par l'opérateur à des utilisateurs autres que des opérateurs – articles D. 224-1 à D. 224-5 du CPT.

20. Les conventions d'interconnexion doivent préciser un nombre minimum de dispositions, parmi lesquelles figurent : i) au titre des principes généraux : les relations commerciales et financières et notamment les procédures de facturation et de recouvrement ainsi que les conditions de paiement, les procédures à appliquer en cas de proposition d'évolution de l'offre d'interconnexion, ii) au titre de la description des services d'interconnexion fournis et des rémunérations correspondantes : les conditions d'accès aux services de toute nature, comprenant notamment les conditions de partage des installations liées au raccordement, iii) au titre des caractéristiques techniques des services d'interconnexion : les mesures mises en œuvre pour réaliser un accès égal des utilisateurs aux différents réseaux et services et l'équivalence des formats et la portabilité des numéros, les mesures visant à assurer le respect des exigences essentielles, la description complète de l'interface d'interconnexion, la qualité des prestations fournies, les modalités d'acheminement du trafic, iv) au titre des modalités de mise en œuvre de l'interconnexion : les conditions de mise en place des prestations, la désignation des points d'interconnexion et la description des modalités physiques pour s'y interconnecter, les modalités de dimensionnement réciproque des équipements d'interface et des organes communs dans chaque réseau, les modalités d'essai de fonctionnement des interfaces et d'interopérabilité des services, les procédures de dérangement et de relève de dérangement (article D. 212-24 du CPT).
21. Les conditions tarifaires des conventions d'interconnexion doivent respecter les principes d'objectivité, de transparence, de non-discrimination (y compris vis-à-vis de leurs propres services, filiales ou partenaires) et ne doivent pas conduire à imposer indument aux opérateurs utilisant l'interconnexion des charges excessives. En outre, *« les tarifs d'interconnexion rémunèrent l'usage effectif du réseau de transport et de desserte, ils reflètent les coûts correspondants. Les opérateurs tiennent un système d'information ainsi qu'une comptabilité des services et des activités permettant notamment de vérifier le respect des obligations prévues au présent article. Cette comptabilité est vérifiée périodiquement à leurs frais par un cabinet d'audit pouvant justifier de garanties de compétence et d'expérience dans ce type d'activité. Ces frais sont intégrés aux coûts des services d'interconnexion. Les résultats du travail de ce cabinet sont publiés au Journal officiel de la Polynésie française »*. Enfin, ces conditions tarifaires doivent pouvoir être justifiées sur demande de l'administration compétente (article D. 212-25 du CPT).

c) L'OFFRE TECHNIQUE ET TARIFAIRE DE REFERENCE

22. Le CPT prévoit la fixation d'un *« tarif de référence d'interconnexion des réseaux ouverts au public »* pour chaque opérateur (articles D. 212-22 et A. 212-22-1 du CPT).
23. Dans le cas de prestations réciproques offertes par deux opérateurs, le tarif de référence doit comprendre i) le coût de la prestation de la terminaison d'appel sur le réseau de l'opérateur et ii) les coûts supplémentaires induits pour l'établissement de l'interconnexion à son réseau, incluant notamment le coût des équipements et des liaisons de raccordement (article A. 212-22-1 du CPT). Dans le cas de prestations d'accès offertes par l'opérateur public, le tarif de référence doit *a minima* comprendre i) le coût de la fourniture d'une liaison louée, entre des points de connexion déterminés du réseau de l'opérateur public et ii) les coûts supplémentaires induits pour l'établissement de l'interconnexion à ce réseau. A ce titre, l'opérateur public doit

fournir une offre technique⁷ et tarifaire de liaisons louées nécessaires à l'établissement de la prestation d'accès à son réseau de tout opérateur (article A. 212-22-1 du CPT).

24. Dans tous les cas, le tarif de référence d'interconnexion est évalué par chaque opérateur fournissant des prestations d'interconnexion à partir d'un modèle technico-économique répondant à la méthodologie « coût moyen incrémental de long terme bottom-up » (ci-après « CMILT bottom-up ») et selon une procédure encadrée (articles A. 212-22-2, A. 212-22-4, A. 212-22-5 du CPT).
25. Au titre de la procédure, l'article D. 212-25 du CPT dispose que l'opérateur doit notamment, en premier lieu, communiquer à l'administration le modèle technico-économique envisagé pour la détermination du tarif de référence de l'interconnexion, ainsi que les paramètres de sa définition. Le modèle technico-économique est présenté et approuvé par arrêté pris en conseil des ministres après avis du comité consultatif des télécommunications. Après approbation, la validité du modèle est maintenue tant que sa définition reste inchangée. En second lieu, le tarif de référence d'interconnexion est évalué par l'opérateur fournissant l'interconnexion à son réseau. L'opérateur communique à l'administration le résultat de cette évaluation ainsi que les informations et documents techniques et financiers à l'appui. Le tarif de référence de l'interconnexion, valable deux ans, est approuvé par arrêté pris en conseil des ministres après avis du comité consultatif des télécommunications quant à sa conformité au modèle technico-économique retenu et au respect d'un certain nombre de principes généraux, dont i) rémunérer l'usage effectif du réseau de transport et de desserte et ii) refléter les coûts correspondants. Afin notamment de vérifier le respect de ces obligations tarifaires, les opérateurs doivent tenir un système d'information ainsi qu'une comptabilité des services et des activités. Cette comptabilité est vérifiée périodiquement par un audit réalisé aux frais des opérateurs et dont les résultats sont publiés.
26. Lorsqu'un opérateur ne présente pas pour approbation un tarif de référence, le conseil des ministres fixe, pour l'année civile en cours, le tarif applicable à l'opérateur sur la base d'une tarification orientée vers les coûts (article A. 212-22-6 du CPT).
27. Tout dépassement des tarifs fixés par arrêté pris en conseil des ministres et tout manquement aux règles de communication des données nécessaires à la détermination du tarif de référence peuvent faire l'objet de sanction (article A. 212-22-7 du CPT).

4. L'ITINERANCE MOBILE

28. Selon l'article D. 211 du CPT, la prestation d'itinérance mobile est la prestation « *fournie par un opérateur de service de télécommunication mobile à un autre opérateur de télécommunication mobile en vue de permettre l'accueil, sur le réseau du premier, des clients du second* ».
29. L'article D. 212-26 du CPT dispose que « *Dans les cas suivants, il peut être imposé à l'opérateur de service de télécommunication mobile de faire droit à une demande raisonnable de prestation d'itinérance faite par un autre opérateur de service de télécommunication mobile :*
a) Lorsque la prestation d'itinérance s'effectue entre deux opérateurs de service de télécommunication mobile autorisés en Polynésie française, il peut leur être imposé, dans un but d'intérêt général, de conclure une convention en la matière ;

⁷ L'offre technique de liaisons louées comprend les liaisons intra et inter-îles sur l'ensemble de la Polynésie française et la liaison entre la Polynésie française et le reste du monde.

b) Un opérateur de service mobile de télécommunication qui souhaite offrir à ses abonnés une prestation d'itinérance en Polynésie française a droit à la conclusion d'une telle convention ».

30. En cas d'accord des parties, intervenu dans un délai de deux mois à compter de la date de la demande, la convention d'itinérance conclue entre les opérateurs est communiquée à l'administration. En cas de désaccord, cette dernière requiert des parties leurs positions dans l'objectif d'obtenir les termes d'un accord amiable ; à défaut, le conseil des ministres fixe les termes de l'itinérance.
31. Lorsque la prestation d'itinérance s'effectue avec un opérateur de téléphonie mobile étranger, ses conditions techniques et tarifaires sont déterminées librement (article D. 212-26 du CPT).

5. LE SERVICE PUBLIC DES TELECOMMUNICATIONS

32. Le service public des télécommunications est assuré pour garantir le respect des principes d'égalité d'accès des usagers à toutes les prestations qu'il offre, de continuité et d'adaptabilité (article D. 213-1 du CPT). Il comprend « *le service de base* », « *les services obligatoires de télécommunications* » et le « *service public des télécommunications extérieures de la Polynésie française* » (article D. 213-2 du CPT).
33. Le service de base comprend notamment, sur l'ensemble du territoire, une offre de service de téléphonie de qualité donnée à un prix abordable, l'acheminement gratuit des appels d'urgence, la fourniture de services de renseignements et d'annuaires, une offre de publiphonie (cabines téléphoniques) (article D. 213-3 du CPT).
34. Les services obligatoires comprennent notamment une offre d'accès à des liaisons louées, de télégraphie, de télex, et, en l'absence de réseau téléphonique commuté, une offre de service de radiocommunication par bande latérale unique relié aux réseaux publics de télécommunications (article D. 213-6 du CPT).
35. L'opérateur public est chargé de la fourniture du service de base, dont les conditions générales de fourniture sont précisées dans son cahier des charges (article D. 213-4 du CPT) et des services obligatoires (articles D. 213-4 et D. 213-5 du CPT). Pour ces derniers, l'opérateur public peut être amené, eu égard aux contraintes géographiques de la Polynésie française et aux évolutions technologiques, à proposer des solutions alternatives mais équivalentes à celles relevant de la définition des services obligatoires (article D. 213-6 du CPT).
36. L'opérateur public est également l'opérateur qui assure le service public des télécommunications extérieures de la Polynésie française⁸, qui comprend l'acheminement et le transport de tous signaux de télécommunications à destination ou en provenance de la Polynésie française. Les conditions d'exercice de ce service public sont déterminées par un cahier des charges approuvé par arrêté pris en conseil des ministres (article D. 213-2 du CPT).
37. L'article D. 213-8 du CPT dispose que le financement du service public est supporté par l'opérateur public. Il doit tenir une comptabilité faisant apparaître les coûts imputables à ces services, qui peut être audité à l'initiative de l'administration (article D. 213-9 du CPT). A la demande de l'opérateur public, dans certaines conditions, le conseil des ministres peut décider de compenser l'accroissement des coûts afférents à l'exécution du service public, lorsque ces coûts mettent en cause durablement la continuité et la qualité de ce service (article D. 213-10 du CPT). Cette compensation peut être réalisée par l'octroi d'aides à l'investissement, de subventions d'équilibre financées par le budget de la Polynésie française, par la révision

⁸ L'opérateur public est autorisé à confier l'exécution de tout ou partie de ce service à des tiers.

partielle du contenu du service public, par une révision de ses tarifs ou par une combinaison de ces éléments (article D. 213-11 du CPT).

6. LES ORGANISMES PUBLICS EN CHARGE DES TELECOMMUNICATIONS

38. Le CPT, dans son livre III, attribue à l'OPT, la mission d'assurer l'exploitation des télécommunications et des technologies de l'information et de la communication (article D. 311 du CPT) et le charge d'exécuter le service public des télécommunications (article D. 311-2 du CPT). La partie « arrêtés » du CPT prévoit d'une part l'organisation et le fonctionnement de l'OPT et d'autre part de l'objet et des missions de la DGEN.

a) L'OPT

39. L'OPT est un établissement public de la Polynésie française à caractère industriel et commercial, qui a été créé par la délibération n° 85-1023 AT du 8 mars 1985 modifiée⁹ et dont le fonctionnement est régi par le CPT.
40. Le conseil d'administration de l'OPT est composé de neuf membres avec voix délibérative, dont i) le directeur général de l'OPT, qui préside, ii) les sept représentants de la Polynésie française suivants : le ministre chargé des postes et des télécommunications, le ministre chargé de la communication¹⁰, le ministre chargé du tourisme, le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé de l'aménagement, le président de la commission législative chargée de l'économie, le président de la commission législative chargée de l'économie numérique, iii) le représentant titulaire du personnel ou son suppléant. Le conseil d'administration se réunit aussi souvent que l'intérêt de l'OPT l'exige.
41. Les décisions du conseil d'administration sont formalisées par des délibérations soumises au vote des administrateurs et adoptées à la majorité simple des membres présents, suppléés ou représentés. En cas de partage égal des voix, le président a voix prépondérante. Les délibérations adoptées sont rendues exécutoires.
42. Le conseil d'administration de l'OPT est l'organe délibérant de l'OPT ; il peut mettre en place par délibération des commissions techniques consultatives, dont il définit la composition et les modalités de fonctionnement, chargées de traiter des questions spécifiques et de l'éclairer sur ses choix.
43. L'article A. 312-3-2 du CPT dispose que « *Le conseil d'administration dispose d'une compétence générale pour définir les orientations stratégiques de l'établissement dont il contrôle la gestion.*
Dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, il délibère notamment sur :
1°- Les axes stratégiques définis de l'Office des postes et télécommunications et ses filiales ;
2°- Les schémas directeurs des missions de l'Office des postes et télécommunications ;
3°- L'organisation générale de l'Office des postes et télécommunications ;
4°- Les tarifs applicables en matière de produits et de services ;

⁹ Il faudra attendre cependant la loi de validation n° 95-173 du 20 février 1995 pour que ce remplacement ne soit plus sujet à contestation et que l'office d'Etat créé par le décret n° 62-745 du 30 juin 1962 soit officiellement supprimé.

¹⁰ Arrêté n° 215 CM du 2 mars 2017 portant modification de la composition du conseil d'administration de l'Office des postes et télécommunications.

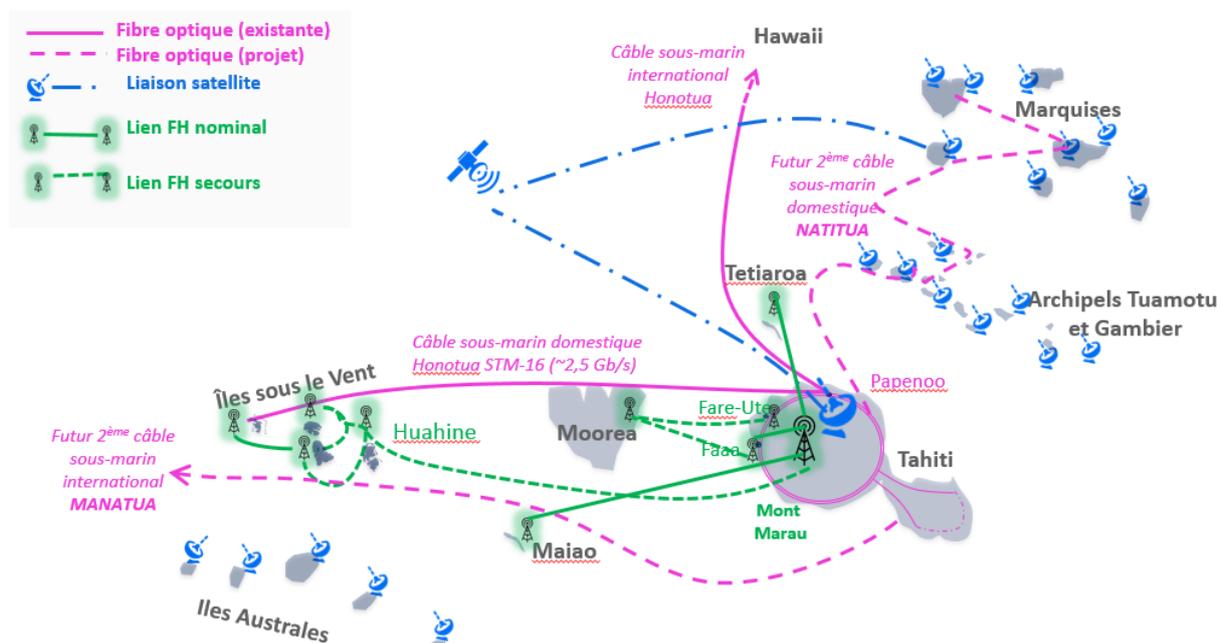
- 5°- *Les orientations en matière de communication ;*
- 6°- *La création de filiales et les prises, cessions ou extensions de participations financières ;*
- 7°- *Les acquisitions ou aliénations d'immeubles relevant du domaine propre de l'établissement ;*
- 8°- *Toute transaction sur litiges ;*
- 9°- *Tout emprunt émis ou contracté par l'établissement public et ses filiales ;*
- 10°- *L'octroi de tout aval, caution ou garantie ;*
- 11°- *L'acceptation ou le refus des dons et legs ;*
- 12°- *En matière financière : l'arrêté des comptes annuels et du rapport de gestion de l'Office des postes et télécommunications ; la proposition d'affectation des bénéfices au profit des investissements de l'Office des postes et télécommunications ; l'arrêté des comptes consolidés et du rapport de gestion de l'Office des postes et télécommunications et de ses filiales ; l'approbation du budget prévisionnel et à cette occasion, les modalités de placement des fonds correspondant aux dépôts des particuliers aux chèques postaux ; la proposition au conseil des ministres des modalités de placement des fonds libres de l'Office des postes et télécommunications ; la nomination de deux commissaires aux comptes, titulaires et suppléants ;*
- 13°- *En matière de participation dans les sociétés dans lesquelles l'Office des postes et télécommunications détient majoritairement directement ou indirectement des actions ou des parts : dans le cas où l'Office des postes et télécommunications, personne morale, assure la présidence des sociétés par actions simplifiées détenues par l'Office des postes et télécommunications, la désignation du représentant permanent personne physique, autre que son directeur général ; la désignation du représentant permanent personne physique de l'Office des postes et télécommunications, autre que son directeur général, pour la gérance des sociétés civiles immobilières et pour l'administration de groupement d'intérêt économique ; le périmètre des décisions qui seront soumises pour approbation au conseil d'administration de l'Office des postes et télécommunications en tant qu'associé ;*
- 14°- *La politique à mettre en œuvre pour la maîtrise des risques ;*
- 15°- *Les dispositions relatives à la situation administrative du directeur général ;*
- 16°- *Les conditions générales de recrutement, d'emploi et de rémunération du personnel ;*
- 17°- *Les modalités d'élection, les droits et les obligations de l'administrateur représentant le personnel ».*

- 44. Le directeur général de l'OPT est nommé par arrêté pris en conseil des ministres. En dehors des missions dévolues au conseil d'administration énumérées ci-dessus, et pour certaines desquelles il peut obtenir délégation¹¹, il dispose de pouvoirs plus étendus pour accomplir les actes nécessaires à la gestion de l'établissement (au regard notamment des règles de fonctionnement et du personnel de l'établissement, des actions en justice, des dépenses de fonctionnement...) (article A. 312-2-2 du CPT). Le directeur général est le représentant de l'OPT dans les actes de la vie civile, dans ses rapports avec les tiers, dans les instances techniques agissant dans le domaines d'activité de l'établissement, mais également dans les sociétés où l'OPT ou ses filiales détiennent des participations.
- 45. Enfin, le CPT soumet l'OPT à la réglementation comptable applicable aux sociétés commerciales (article D. 311-3 du CPT).
- 46. Comme indiqué en introduction, depuis l'ouverture à la concurrence du secteur, l'OPT demeure en monopole légal sur les infrastructures filaires et les télécommunications extérieures. A ce

¹¹ Le conseil d'administration peut, dans les matières énumérées aux 4°, 7°, 8°, 10° et 11° de l'article A. 312-3-2, déléguer ses pouvoirs au directeur général dans les conditions qu'il détermine (article A. 312-3-3 du CPT).

titre, l'ensemble des infrastructures de collecte et de transport présentes sur le territoire de la Polynésie française lui appartient :

Carte du réseau de transport et de collecte de l'OPT (liaisons actuelles et en projet) :



Source : OPT

47. L'OPT est par ailleurs la société mère de trois filiales :
- Vini : opérateur de téléphonie mobile, mandataire de l'OPT pour la commercialisation d'offres d'accès à internet fixe¹² et distributeur de services de télévision ;
 - Tahiti Nui Telecom (ci-après « TNT ») : activité de location immobilière, d'hébergement et de maintenance des équipements de l'Agence spatiale européenne pour le système satellitaire « Galileo » et une activité de « data center »¹³ ;
 - ISS : activité de négoce informatique (ordinateurs et accessoires), de conseil informatique et d'installation de routeurs et de serveurs.

b) LA DGEN

48. Service administratif créé en août 2013¹⁴, la DGEN est dotée d'une compétence générale en matière d'économie numérique, secteur qui couvre notamment « *les communications électroniques et les technologies annexes* » (article A. 321-1 du CPT).
49. La DGEN est notamment chargée des missions suivantes i) réaliser toutes études générales et formuler les propositions d'orientation nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques

¹² C'est en effet l'OPT qui dispose de la qualité de FAI (arrêtés n° 1507 CM du 7 octobre 2003 modifié conférant à l'Office des postes et télécommunications les qualités d'opérateur de télécommunications et d'opérateur public et l'autorisant en conséquence à établir et à exploiter divers réseaux et à fournir des services de télécommunication, dont le service public, et n° 273 CM du 18 février 2014 portant modification de l'arrêté n° 2088 CM du 16 novembre 2009 portant renouvellement de l'autorisation conférant à l'Office des postes et télécommunications les qualités d'opérateur de télécommunications et d'opérateur public et l'autorisant en conséquence à établir et exploiter divers réseaux et à fournir des services de télécommunications, dont le service public).

¹³ Jusqu'en 2015, l'OPT avait mandaté TNT pour la gestion du service public des télécommunications extérieures.

¹⁴ Arrêté n°1167 CM du 23 août 2013 relatif à la création, l'organisation et le fonctionnement de la DGEN.

relatives à l'objet du service ; ii) élaborer et mettre en œuvre les réglementations et les procédures relatives aux matières relevant de la compétence du service ; iii) gérer les ressources publiques; iv) gérer tout dispositif d'incitation ou d'aide à la création, au développement ou au soutien, des activités relatives au développement de l'économie numérique ; v) établir des liens fonctionnels et techniques avec les organismes et services nationaux ou internationaux chargés de l'économie numérique et plus particulièrement dans les matières relevant de la compétence du service (article A.321-2 du CPT).

50. Sur un plan hiérarchique et organisationnel, le chef de service de la DGEN est nommé par le ministre en charge du numérique¹⁵. Des dispositions réglementaires prévoyaient antérieurement certaines règles applicables à l'organisation du service administratif compétent et à son directeur, mais elles ont été abrogées en 2013¹⁶. Le chef de service exerce certaines fonctions de direction en vertu d'une délégation de signature du ministre¹⁷.

B. PANORAMA DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS

51. Les éléments chiffrés présentés dans cette section sont principalement issus de l'« *Etude d'impact macroéconomique de l'entrée d'un troisième opérateur mobile en Polynésie française* », réalisée par Idate Consulting (ci-après « étude Idate ») à l'attention du Gouvernement de la Polynésie française en octobre 2016 et annexée à la saisine, ainsi que du « *Schéma directeur d'aménagement numérique de la Polynésie française* » (ci-après « SDAN ») publié en février 2017 (voir les paragraphes 102 à 107 ci-dessous).
52. L'étude Idate présente le secteur des télécommunications électroniques en Polynésie française comme ouvert à la concurrence depuis 2011 et caractérisé par un double duopole : l'un sur les marchés des services fixes et l'autre sur les marchés des services mobiles. Cette situation a abouti aux taux de pénétration des services suivants :

Tableau 5 : Pénétration des services de communications électroniques en Polynésie Française, 2009-2016

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015e	2016e
Mobile en % de la population	59%	67%	71%	78%	81%	82%	83%	88%	91%	95%	101%
Data mobile en % population	-	-	-	0%	2%	3%	6%	14%	22%	26%	32%
Ligne fixe en % des logements	69%	70%	70%	71%	67%	66%	70%	68%	67%	66%	65%
Internet fixe en % des foyers	33%	37%	42%	46%	48%	54%	61%	64%	67%	70%	73%
TV payante (TNS) en % des foyers	28%	33%	32%	31%	30%	29%	26%	24%	23%	22%	21%

Source : IDATE

¹⁵ Arrêté n° 1168 CM du 23 août 2013 portant nomination de M. Karl Tefaatau en qualité de chef de service de la direction générale de l'économie numérique.

¹⁶ Articles A. 321-3 à 321-11 de la partie « arrêtés » du code des postes et télécommunications, abrogés par l'article 12 de l'arrêté n° 1167 CM précité.

¹⁷ Arrêté n° 453 MLA du 18 janvier 2017 portant délégation de signature du ministre du logement, de l'aménagement et de l'urbanisme, en charge du numérique, porte-parole du gouvernement, à M. Karl Tefaatau, chef de service de la direction générale de l'économie numérique.

1. LES SERVICES DE TELECOMMUNICATIONS MOBILES

a) LES ACTEURS

53. Seuls deux offreurs sont actifs actuellement en Polynésie française : Vini et PMT.

i. Vini

54. La société Vini, filiale à 100 % de l'OPT, est née début 2013 de l'absorption par Tikiphone de deux autres filiales de l'établissement public, les sociétés Mana (offres d'accès à internet) et Tahiti Nui Satellite (télévision payante par satellite).

55. Vini est titulaire depuis octobre 2003 d'une autorisation d'établir et d'exploiter un réseau lui permettant de fournir un service de télécommunications mobile¹⁸ et détient une autorisation d'utilisation de fréquences depuis 2008¹⁹.

56. Le réseau mobile de Vini lui permet d'offrir des services mobiles 2G, 3G et, plus récemment, 4G sur Tahiti Grand Papeete. Il couvre actuellement 63 îles de la Polynésie française²⁰ (575 points hauts), de façon assez hétérogène (aux Tuamotu et Marquises, les services de voix ne touchent que 20 % des terres émergées ; sur l'archipel de la Société, les services de données touchent entre 45 % et 60 % des terres émergées²¹).

57. S'agissant de son réseau de distribution, d'après son site internet²², « *Vini s'appuie sur sa filiale Vini Distribution pour proposer l'ensemble de ses services : le réseau de boutiques Vini commercialise l'ensemble des offres Mobile/Internet/Télévision, tandis que le réseau Tahiti Phone est spécialisé sur les offres de téléphonie mobile* ». Le réseau de distribution en propre de Vini est ainsi constitué de 13 points de vente. Vini est également distribué dans les 5 archipels polynésiens grâce au réseau de bureaux de poste de l'OPT (87 bureaux répartis sur le territoire)²³.

ii. Pacific Mobile Telecom

58. PMT a obtenu une autorisation d'établir et d'exploiter un réseau de télécommunications et de fournir un service de télécommunications mobiles ouverts au public en novembre 2010²⁴ et des

¹⁸ Voir les arrêtés n° 1508 CM du 7 octobre 2003 conférant à la société Tikiphone la qualité d'opérateur de télécommunication et l'autorisant en conséquence à établir et à exploiter un réseau lui permettant de fournir un service de télécommunications mobiles, n° 2089 CM du 16 novembre 2009 portant renouvellement de l'autorisation conférant à la SAS Tikiphone les qualités d'opérateur de télécommunication et n° 272 CM du 18 février 2014 portant modification de l'arrêté n° 2089 CM du 16 novembre 2009 portant renouvellement de l'autorisation conférant à la SAS Tikiphone les qualités d'opérateur de télécommunication.

¹⁹ Voir les arrêtés n° 559 CM du 6 juin 2008 attribuant une autorisation d'utilisation de fréquences radioélectriques à la société Tikiphone pour un réseau de télécommunication mobile ouvert au public, n° 1435 CM du 9 octobre 2008 approuvant le cahier des charges 3G à l'arrêté n° 559 CM du 6 juin 2008 attribuant une autorisation d'utilisation de fréquences radioélectriques à la société Tikiphone pour un réseau de télécommunication mobile ouvert au public et n° 1403 CM du 27 août 2009 portant régularisation d'autorisation d'utilisation de fréquences radioélectriques à la société Tikiphone pour un réseau de télécommunication mobile ouvert au public.

²⁰ <http://www.corporate.vini.pf/la-societe-vini/> ; les cartes de couverture du réseau sont disponibles ici : <http://www.vini.pf/assistance/mobile/couverture-reseau>

²¹ Schéma directeur d'aménagement numérique de la Polynésie française, publié en février 2017, page 44.

²² <http://www.corporate.vini.pf/la-societe-vini/>

²³ Présentation de l'OPT.

²⁴ Arrêté n° 2127 CM du 23 novembre 2010 conférant à la société Pacific Mobile Telecom la qualité d'opérateur de télécommunication et l'autorisant en conséquence à établir et à exploiter un réseau radioélectrique de troisième génération ouvert au public et à fournir un service de télécommunications mobiles

autorisations d'utilisation de fréquences radioélectriques pour le GSM et pour l'UMTS²⁵ en 2013. PMT a débuté ses activités le 17 juin 2013, en commercialisant des offres de services mobiles 2G, 3G (et bientôt 4G) sous la marque Vodafone.

59. A ce jour, PMT a déployé un réseau de desserte mobile (environ 120 points hauts de téléphonie mobile) en propre principalement sur Tahiti, Moorea et Bora-Bora, et s'appuie sur le réseau de Vini pour desservir les autres îles²⁶.
60. La commercialisation de ses offres de services mobiles est assurée, d'après son site internet, au moyens de 11 points de vente dédiés, 9 situés à Tahiti, un à Moorea (Îles du Vent) et une à Bora Bora (Îles Sous-le-Vent). Les offres de PMT sont également présentes chez des revendeurs, notamment à Raiatea et à Huahine (Îles Sous-le-Vent).

iii. Viti

61. La société Viti opère actuellement en tant que fournisseur d'accès à internet en position fixe. Viti a déposé, le 1^{er} juin 2017, un dossier de demande d'autorisation d'établissement et d'exploitation d'un réseau ouvert au public permettant la fourniture d'un service de communications mobiles, qui l'une des demandes qui font l'objet du présent avis.
62. Le projet de Viti vise à fournir des services mobiles de voix, SMS et données, reposant sur la technologie 4G LTE, en opérant de deux manières : d'abord par la fourniture de services mobiles 2G (voix et données) selon un modèle de « full MVNO »²⁷ en utilisant l'un des deux réseaux mobiles tiers déjà déployés sous convention d'itinérance, ensuite par la fourniture de services mobiles (voix et données) à partir de son propre réseau 4G LTE, mais uniquement sur une zone limitée du territoire, devant s'étendre progressivement à l'ensemble de l'archipel de la Société.

b) LES OFFRES

63. Les offres de détail de Vini et PMT sont généralement commercialisées sous la forme de bouquets (« *bundles* ») incluant plusieurs services (accès au réseau, y compris à l'étranger, communications vocales nationales et internationales, SMS, MMS, échanges de données, etc.). Cependant, compte tenu de la couverture inégale du territoire²⁸, tous les consommateurs n'ont pas accès aux mêmes services en Polynésie française. En particulier, les services d'accès à internet en mobilité ne sont pas intégrés dans tous les forfaits des opérateurs.

ouvert au public.

²⁵ Arrêtés n° 200 CM du 20 février 2013 portant autorisation d'utilisation de fréquences radioélectriques à la société Pacific Mobile Telecom pour son réseau de télécommunication ouvert au public, n° 4152 MEI du 23 mai 2016 portant autorisation d'utilisation de fréquences à la société Pacific Mobile Telecom pour son réseau de télécommunication ouvert au public et Erratum à l'arrêté n° 4152 MEI du 23 mai 2016 portant autorisation d'utilisation de fréquences à la société Pacific Mobile Telecom pour son réseau de télécommunication ouvert au public (JOPF n° 43 du 27 mai 2016, page 5867).

²⁶ Le programme et le calendrier de déploiement du réseau de PMT figurent dans son cahier des charges, dont la dernière modification résulte de l'arrêté n°1240 CM du 25 août 2016 relatif au nouveau calendrier de déploiement.

²⁷ « Full Mobile Virtual Network Operator » : opérateur offrant ses propres services mobiles sans disposer de réseau de télécommunications mobiles en propre.

²⁸ Toutes les îles éloignées ne bénéficient pas de la 3G mobile, ni 2G mobile offrant le transport de données (EDGE ou GPRS), notamment l'archipel des Marquises ou certaines îles des Tuamotu et des Australes (Cf. SDAN, page 186).

i. Les offres et services de voix et SMS

64. La plupart des offres de téléphonie mobile proposées en Polynésie française sont des forfaits exprimés en durée de communications téléphoniques (45 minutes, 1h, 2h, etc...) et en nombre de SMS. Les communications et les SMS « hors forfait » font l'objet d'une tarification à l'acte, qui peut être différenciée selon qu'il s'agit d'un appel sur le réseau de l'opérateur (dit « on-net ») ou vers le réseau d'un opérateur tiers (dit « off-net »). On note le développement récent de certaines offres « d'abondance », ainsi l'offre « Prestige » de PMT présente un forfait de SMS illimité, y compris vers les abonnés de son concurrent Vini.
65. Le marché se caractérise en outre par une répartition relativement égale entre les modes de paiement des services de téléphonie mobile : les paiements prépayés, concernaient, en octobre 2013 selon le dernier rapport d'étude publié par la DGEN en 2016 sur les usages du numérique en Polynésie française²⁹, 53,7 % du parc total, et les paiements postpayés 46,3 %. L'étude Idate relève une proportion similaire. Elle relève surtout que la proportion des cartes prépayées augmente ces dernières années³⁰, ce qui peut s'expliquer notamment par un marché peu fluide, une réticence aux engagements à long-terme liés aux offres postpayées, une sensibilité des clients aux offres d'aubaine, certains recourant aux services des deux opérateurs concurrents pour en profiter au mieux.
66. Selon l'étude Idate, le parc de consommateurs de services mobiles s'élevait, en 2016, à plus de 280 000 (en nombre de cartes SIM), ce qui correspond à un doublement du parc sur les dix dernières années et à un taux de pénétration actuel supérieur à 100 % (270 000 habitants en Polynésie française). La saisine du Président de la Polynésie française fait, quant à elle, état d'un taux de pénétration de 84 %. Ainsi, s'agissant des services de voix, le taux de pénétration de la population et les taux d'équipement de la population précités sont des indicateurs d'une possible saturation. Comme le souligne l'étude de l'Idate, « *les évolutions de parcs de clients ne pourront se faire que par mobilité d'un opérateur à l'autre* ». Toutefois, des comparaisons avec d'autres territoires et collectivités d'outre-mer français font apparaître pour ces services des taux de pénétration bien supérieurs (jusqu'à 160%)³¹, ce qui permet de relativiser l'hypothèse ou l'ampleur d'une saturation.
67. Selon le rapport de la DGEN précité, le taux d'équipement des ménages en téléphones portables s'établit à 98 % des ménages dans les Îles du Vent (qui concentrent 75 % de la population), à 95 % dans les Îles Sous-le-Vent et à 94 % dans les archipels éloignés. En moyenne, chaque ménage possède 2,7 téléphones portables. Le rapport indique par ailleurs que 82 % des enfants de plus de 15 ans disposent d'un téléphone mobile dans les Îles du Vent. Enfin, sur l'ensemble des individus, le rapport évalue à 31 % le taux d'équipement en terminaux de type « smartphone », à 16 % le taux d'équipement en téléphone avec connexion internet et à 44 % le taux d'équipement en téléphone sans connexion internet (dans les Îles du Vent). A cet égard, l'étude Idate estime que « *la concurrence a également stimulé l'introduction de nouveaux terminaux mobiles moins chers en raison des subventions introduites par les opérateurs. Ceux-ci proposent une remise sur le prix en échange d'un engagement de fidélité* ».

²⁹ « *Les usages du numérique en Polynésie française : Familles* » Rapport d'étude 2013.

³⁰ L'étude Idate n'expose la répartition abonnements/prépayé qu'au sein des abonnés de Vini. La proportion d'offres prépayées augmente (et la part des abonnements baisse corrélativement), passant ainsi de 45% en 2014 à 43 % en 2015 puis à 42 % en 2016.

³¹ ARCEP, Observatoire des marchés, 23 mai 2017, « Les services de communications électroniques dans les départements et collectivités d'outremer » (année 2016), p. 13.

ii. Les offres de services de données mobiles

68. En ce qui concerne les offres de données mobiles, qui permettent d'accéder à internet et d'utiliser divers services et applications, elles restent en retrait. L'étude Idate fait ainsi le constat suivant : « *Côté data en revanche, la progression est très limitée en regard des standards internationaux. Malgré l'introduction de smartphones à des prix abordables, les abonnements aux services de data ont eu du mal à décoller* ».
69. La progression du parc marque notamment le pas ces deux dernières années, en terme de croissance (estimations).

Tableau 2 : Parc data mobile en Polynésie Française, 2009-2016

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015e	2016e
Vini	313	4553	8554	16100	39264	61861	73895	88270
% croissance			88%	88%	144%	58%	19%	19%
Dont 4G LTE							800	4100
Vodafone				9200	10850	12500	13500	14600
% croissance					18%	15%	8%	8%
Total	313	4553	8554	25300	50114	74361	87395	102870

Source : IDATE d'après ITU et communiqué presse opérateurs

70. L'étude estime le taux de pénétration des services de data mobile par rapport à la population à 32 % en 2016 (tableau supra, § 52). A titre de comparaison, l'ARCEP fait état, dans les départements et territoires d'outremer français relevant de ses compétences, d'un taux global de cartes SIM activées pour ce qui concerne les services 3G de 55 %³².
71. L'étude précitée relève ainsi que « *la Polynésie est dans le peloton de queue des pays en matière de data mobile* ». Après avoir constaté pourtant que « *les enquêtes d'usages traduisent une utilisation correcte d'Internet, la population de Polynésie est éduquée et relativement jeune avec un âge médian autour de 30 ans* », l'étude explique ce décalage par un « *retard tant dans l'ajustement des prix proposés que dans le niveau de services offerts, qui pousse la population à se tourner plutôt vers des usages hors de la mobilité, Wifi et connexion fixe* ».
72. D'autres explications peuvent tenir à l'absence de couverture de certaines îles par des technologies permettant le transport de données (la « 3G » notamment), et aux conditions de commercialisation des offres de gros entre opérateurs. En effet, au-delà de Tahiti et Moorea, la fourniture des services de données est tributaire des réseaux de transport inter-îles, par exemple, du câble Honotua « domestique », propriété de l'OPT, qui relie les principales îles des Îles Sous-le-Vent à Tahiti. Sur ce point l'étude Idate expose : « *Pour les deux opérateurs, sont en cause les coûts de réseau tant au niveau du transport inter-îles que dans les interconnexions internationales que l'OPT fait peser sur les opérateurs de service* ».
73. En ce qui concerne les tarifs pratiqués par les opérateurs tous services confondus (voix, SMS et data), l'étude Idate note que « *les opérateurs ont privilégié l'intégration des volumes de données ou de SMS dans les forfaits à une baisse des prix* ».

c) LA PREEMINENCE DURABLE DE VINI SUR LE MARCHÉ DE DETAIL

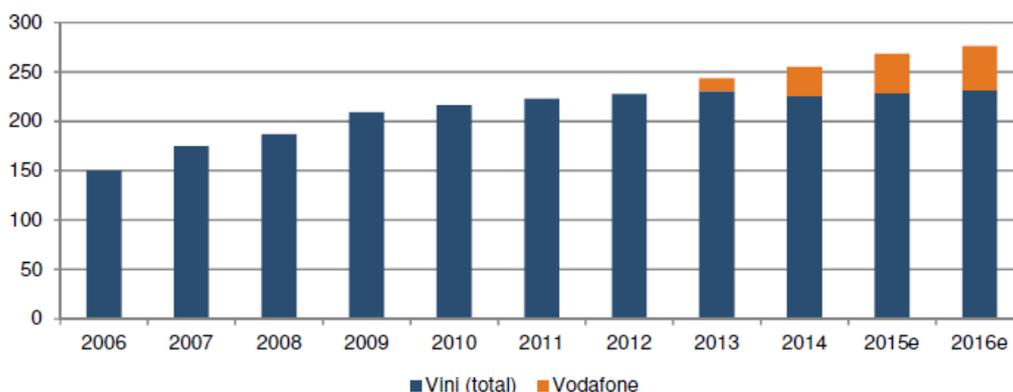
74. L'étude Idate constate que l'entrée de PMT sur le marché en 2013 a contribué à relancer la croissance du parc total (autour de 6-7 % en 2013-2014) alors que celle-ci avait nettement

³² Observatoire de l'ARCEP précité, p. 12 : « *Parmi les 2,6 millions de cartes SIM en service dans l'ensemble des départements d'outremer, 1,4 million ont utilisé les réseaux 3G au cours du dernier trimestre 2016, soit 55 % des cartes en service (-18 points par rapport à la moyenne nationale)* ».

ralenti depuis 2010 (2-3 %) et à satisfaire une demande qui n'était jusqu'à lors pas satisfaite, en raison notamment de l'apparition de nouvelles offres moins coûteuses et proposant davantage de services.

75. Les marchés de la téléphonie mobile restent cependant largement dominés par l'opérateur historique, qui détient encore environ 85 % du marché en volume (parc clients, à fin 2015). Son concurrent PMT a conquis 40 000 clients en 3 ans mais sa croissance s'est fortement ralentie. Sa part de marché s'établirait aujourd'hui entre 13 % et 17 %.

Figure 1 : Evolution du parc mobile en Polynésie Française, 2006-2016 (clients en milliers)



Source : IDATE d'après déclaration opérateurs

76. L'étude Idate relève de plus que les clients pris à Vini par PMT ne sont pas les plus rémunérateurs : il s'agit pour une part de clients mauvais payeurs ou en contentieux que Vini a bloqués, ou de clients intéressés par les prix bas et présentant une faible consommation.

d) DE FORTES INEGALITES DE COUVERTURE SUR LE TERRITOIRE

77. L'ensemble de la Polynésie française est couverte par un service de téléphonie mobile. S'il est ainsi possible d'accéder à des services de voix et de SMS sur l'ensemble du territoire, tel n'est pas le cas des services de données, qui présentent de fortes disparités. Ainsi, l'annexe 5.2 du SDAN, qui présente des statistiques de couverture des réseaux de téléphonie mobile³³, expose que les technologies les plus offrantes en services de données (3G) sont pour l'essentiel déployées dans l'archipel de la Société (la zone de Tahiti Grand Papeete connaissant même le déploiement de la technologie 4G). L'archipel des Marquises ne bénéficie ainsi pas d'offres de data mobile, de même que plusieurs îles des archipels des Tuamotu et des Australes³⁴.
78. Le réseau de Vini est présent sur l'ensemble du territoire. Concernant PMT, il y a lieu d'indiquer que son réseau n'est actuellement déployé que sur les îles de Tahiti, Moorea et Bora Bora, et qu'en conséquence il n'offre de services sur l'ensemble du territoire qu'au travers d'un accord d'itinérance conclu avec Vini pour l'accueil sur son réseau, et limités à la fourniture de services de voix et de SMS. En conséquence, il n'existe pas de concurrence, au-delà de cette zone, dans la fourniture de services de données en mobilité.

³³ Cette annexe fournit des détails de couvertures effectives par communes et par îles selon les différentes générations de réseaux mobiles : 2G simple (sans data), 2G « EDGE », 2G « GPRS » et 3G.

³⁴ Pour une présentation détaillée, cf. SDAN : carte p. 69 et annexe 5.2 p. 186.

2. LES SERVICES D'ACCES A INTERNET

a) LES ACTEURS

79. Seuls deux opérateurs sont réellement actifs dans ce secteur : OPT/Vini et Viti, Smart Tahiti Networks (ci-après « STN ») ne proposant pas d'offres commerciales.

i. L'OPT/Vini

80. L'OPT, autorisé à fournir l'accès à internet, a délégué à sa filiale Vini l'exploitation et la gestion commerciale de l'activité internet fixe dans le cadre d'une convention de mandat « *pour la gestion technique et commerciale du service d'accès à internet* », conclue en octobre 2002.
81. Ainsi, l'OPT commercialise des offres d'accès à internet fixe sur le marché de détail par l'intermédiaire de sa filiale Vini, sous la même marque et dans les mêmes points de vente que les offres de services mobiles du groupe. Ces offres d'accès à internet reposent sur le réseau filaire de cuivre, en ADSL, sur la quasi-totalité du territoire, et sur le réseau fibre optique, en IP, en cours de déploiement à Tahiti, réseaux sur lesquels, l'OPT est en monopole³⁵.

ii. Viti

82. La société Viti a obtenu une autorisation d'opérer en tant que fournisseur d'accès à internet et par conséquent d'établir et exploiter un réseau de télécommunications ouvert au public et de fournir un service de télécommunications ouvert au public en février 2010³⁶ et des autorisations d'utilisation de fréquences radioélectriques dans les bandes des 800 MHz et 2 600 MHz en mai 2010³⁷. Viti a débuté ses activités commerciales en juillet 2011, en proposant notamment des offres d'accès à internet fixe à partir d'une boucle locale radio reposant sur les technologies WiMax et LTE (« *long term evolution* »). Le réseau de Viti regroupe une quarantaine de points hauts, uniquement sur l'île de Tahiti.
83. La commercialisation de ses offres d'accès à internet fixe est assurée au moyen d'un point de vente dédié situé à Tahiti. Les offres de Viti sont également présentes chez des revendeurs à Tahiti.

iii. Smart Tahiti Networks (STN)

84. La société STN a obtenu une autorisation d'opérer en tant que fournisseur d'accès à internet et par conséquent d'établir et exploiter un réseau de télécommunications ouvert au public et de fournir un service de télécommunications ouvert au public en novembre 2015³⁸.
85. STN avait pour projet de proposer des abonnements d'accès à internet à partir des lignes ADSL et fibre optique de l'OPT³⁹, sans que cela n'aboutisse. Elle procéderait, selon la saisine, à l'étude

³⁵ Le SDAN fait état, en février 2017, d'un réseau de boucle locale DSL constitué de 41 000 lignes environ, et d'un réseau local en fibre optique « FTTH » de 10 000 lignes environ (p. 42).

³⁶ Arrêté n° 164 CM du 12 février 2010 modifié conférant à la société Viti la qualité d'opérateur de télécommunication comme fournisseur d'accès à internet l'autorisant en conséquence à établir et à exploiter un réseau de télécommunication ouvert au public et à fournir un service de télécommunication ouvert au public.

³⁷ Arrêté n° 633 CM du 5 mai 2010 modifié attribuant une autorisation d'utilisation de fréquences radioélectriques à la SAS Viti pour un réseau de télécommunication ouvert au public.

³⁸ Arrêté n° 1921 CM du 26 novembre 2015 conférant à la société Smart Tahiti Networks la qualité d'opérateur de télécommunication comme fournisseur d'accès à internet et l'autorisant en conséquence à établir et exploiter un réseau de télécommunication ouvert au public et à fournir au public des services d'accès à internet.

³⁹ [Tahiti Infos du 25 novembre 2015](#).

de nouvelles solutions techniques autres que le réseau de l'OPT pour proposer des offres et n'afficherait aucune visibilité, à court ou moyen termes, quant à la date de lancement de son activité commerciale.

iv. Pacific Mobile Telecom

86. Comme vu précédemment, la société PMT est un fournisseur de services mobiles actif depuis 2013. La société a déposé, le 26 juin 2017, un dossier de demande d'octroi de la qualité d'opérateur comme fournisseur d'accès à internet et en conséquence d'une autorisation d'établissement et d'exploitation d'un réseau ouvert au public permettant la fourniture d'un service d'accès à internet, qui est l'autre demande objet du présent avis.
87. Le projet de PMT vise à proposer des offres d'accès à internet fixe (DSL et fibre optique) au travers du réseau filaire de l'OPT.

b) LES OFFRES

88. Les offres « Vinibox » de l'opérateur historique reposent sur un terminal de type « box », sur le réseau de boucle locale en DSL⁴⁰ ou en fibre optique, et consistent essentiellement en une offre dite « triple play » : un bouquet de services comprenant l'accès à internet, la voix et des services de contenus audiovisuels, tarifé selon un forfait mensuel, donnant notamment droit à un volume non limité de données.
89. Les offres « Ora » de Viti, quant à elles, reposent également sur une « box » mais sont dotées d'une carte SIM permettant l'accès au réseau de boucle locale radio de l'opérateur⁴¹. Ses offres sont centrées sur le service de données et leur tarification est généralement croissante en fonction de volumes et de vitesses de téléchargement. Une fois le forfait atteint, le débit est dégradé ou une tarification additionnelle des volumes de données a lieu, au choix du client.
90. Il y a lieu de relever que les offres commercialisées par Vini requièrent la souscription additionnelle d'un abonnement au service téléphonique auprès de l'OPT, tandis que l'offre de Viti permet de s'en dispenser (elle ne repose pas sur la boucle locale filaire de l'OPT).
91. En ce qui concerne les tarifs de ces opérateurs, le SDAN relève notamment (p. 39) que « *le prix des abonnements en Polynésie française est supérieur au coût pratiqué en France de 152 %. Il est en moyenne égal à 91,83 € mais peut varier fortement selon les offres, entre 50,18 et 141,34 €* ».

c) LA PREEMINENCE DURABLE DE L'OPT SUR LE MARCHE DE DETAIL

92. A l'instar de la situation constatée dans les services de téléphonie mobile, il ressort de la saisine et de l'instruction que l'OPT détient, grâce à ses offres commercialisées par Vini, une part de marché d'environ 75 %. Son concurrent Viti détiendrait une part du même marché estimée entre

⁴⁰ « *Digital subscriber line* », regroupant diverses évolutions selon les débits atteints, montants ou descendants (ADSL, VDSL, etc.)

⁴¹ Hors les cas des offres fibres, qui concernent notamment la clientèle professionnelle et qui peuvent combiner les technologies d'accès fibre et hertziennes, pour des considérations de garantie de maintien de services.

20 et 25 %⁴² à l'échelle de la Polynésie. Mais il y a lieu de rappeler qu'en dehors de Tahiti, l'OPT est en monopole de fait.

93. L'étude Idate précitée apporte les éléments chiffrés suivants :

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Téléphone fixe OPT											
Lignes principales	54472	55555	56580	57605	54320	53942	57276	56005	55324	54712	54712
% croissance	2%	2%	2%	2%	-6%	-1%	6%	-2%	-1%	-1%	0%
Internet											
Internet fixe	22000	25000	28746	31060	33049	37444	42192	44540	46600	48886	51434
% croissance	19%	14%	15%	8%	6%	13%	13%	6%	5%	5%	5%
en % des foyers	33.1%	37.2%	42.4%	45.6%	48.3%	54.4%	61.0%	64.1%	66.7%	69.6%	72.9%
en % des lignes téléphoniques	40.4%	45.0%	50.8%	53.9%	60.8%	69.4%	73.7%	79.5%	84.2%	89.4%	94.0%
Mana/Vini	22000	25000	28746	31060	33049	36444	37192	38000	38900	39821	40763
% croissance	19%	14%	15%	8%	6%	10%	2%	2%	2%	2%	2%
Viti						1000	5000	6540	7700	9065	10671
% croissance							400%	31%	18%	18%	18%
PdM de Viti						2.7%	11.9%	14.7%	16.5%	18.5%	20.7%

Source : IDATE d'après ITU et opérateurs

94. Le taux de pénétration du marché de l'internet fixe est estimé à 94 % en 2016 (en pourcentage des lignes téléphoniques).
95. Le taux de souscription aux services d'accès à internet s'élève à près de 70 % des foyers polynésiens, ce qui, selon l'étude Idate, « est un score plus qu'honorable si on considère que les Îles du Vent représentent 75 % de la population et que les services de données dans les autres archipels ont longtemps été peu développés du fait des restrictions de débit imposées par le coût des communications sur satellite ».

d) DE FORTES DIFFERENCES DE SERVICES SUR LE TERRITOIRE

96. Les services d'accès à internet proposés reposent sur trois technologies de réseaux : i) le réseau téléphonique commuté (RTC) historique, déployé pour le service téléphonique et qui ne permet pas la transmission de données, ii) le réseau DSL, qui permet la transmission de données sur le réseau RTC en cuivre grâce à des équipements complémentaires et iii) le réseau de fibre optique « FTTH » (*fiber to the home*), qui commence à être installé dans les zones denses de Tahiti uniquement.
97. Comme pour les réseaux et services de téléphonie mobile, les réseaux, technologies et services d'accès à internet en position fixe varient fortement selon les archipels. Le SDAN expose notamment la vue suivante (p. 46) :

⁴² On note des divergences selon les sources (SDAN, étude Idate, saisine du Président de la Polynésie française), notamment dans les chiffres de pénétration et de parts de marché sur les deux dernières années, qui se fondent parfois sur des communiqués de presse des opérateurs.

Type haut débit fixe	IDV	ISV	Tuamotu	Marquises	Australes	Gambier	Total
Nb de lignes fixes RTC (Source OPT 2016)	44 318	6243	1978	2080	1307	265	56 191
Lignes fixes RTC % foyers éligibles	82%	65%	47%	80%	71%	55%	-
ADSL Nb de foyers éligibles (Source OPT 2016)	33 772	4388	1 107	1094	655	172	41 188
ADSL % foyers éligibles	63%	46%	26%	42%	36%	36%	-
FIBRE Nb de foyers éligibles/raccordables	~10 000	0	0	0	0	0	Nb total de foyers PF : 77 100 (estimations ISPF)
FIBRE % foyers éligibles	~18%	-	-	-	-	-	~13%
% pénétration ADSL sur Source OPT 2016	63%	23%	26%	40%	35%	33%	54%
SAT % couverture	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	

98. Davantage que les technologies employées pour la boucle locale, les contraintes associées aux réseaux de collecte et de transport (câbles sous-marins, technologies satellites) influent fortement sur les possibilités d'offres des opérateurs, ainsi que sur les usages et expériences utilisateurs des clients.

3. LE SERVICE DE LA TELEPHONIE FIXE

99. Comme vu précédemment, le service téléphonique (abonnement et communications fixes) relève du monopole légal de l'OPT : c'est une composante du « service de base », partie du « service public des télécommunications intérieures » (cf. § 32 et s.) . L'OPT fournit donc seul ce service, recourant au réseau téléphonique commuté classique, sur boucle locale cuivre.
100. Comme l'expose le tableau de l'étude Idate ci-dessus (§ 93), le nombre de lignes téléphoniques est en décroissance depuis 2010. L'étude relève : « *C'est une tendance générale que nous retrouvons dans de nombreux marchés du fait d'une substitution fixe-mobile qui n'est compensée dans les pays développés que lors de l'arrivée de l'internet à haut-débit avec le retour du filaire pour les technologies ADSL, VDSL, ou la fibre* ». En d'autres termes, si les services de téléphonie mobile ont vocation à se substituer aux services de téléphonie fixe, la boucle locale de cuivre demeure le support de la fourniture de services d'accès à internet filaires performants, les abonnements au service téléphonique étant souscrits à leurs fins.
101. Il y a lieu d'observer qu'en France métropolitaine ou dans ses départements ultramarins, les opérateurs fournisseurs de services d'accès à internet développent et proposent, intégrés à leurs offres, leurs propres services de téléphonie fixe « sur IP », au moyen de ressources en numérotation. Cette possibilité est fermée pour les opérateurs alternatifs en Polynésie française, du fait des textes précités.

C. LE SCHEMA DIRECTEUR D'AMENAGEMENT NUMERIQUE

102. Par délibération n° 2017-51 du 22 juin 2017, l'assemblée de la Polynésie française a adopté le schéma directeur d'aménagement du numérique de la Polynésie française (ci-après « SDAN »)⁴³.
103. Le SDAN, « *document stratégique de long terme visant à fixer les ambitions pour la Polynésie française dans le domaine du numérique* » porté par la Présidence, constitue un référentiel

⁴³ [Délibération n° 2017-51 APF du 22 juin 2017 portant approbation du schéma directeur d'aménagement du numérique de la Polynésie française.](#)

commun des actions publiques et privées pour le développement du numérique sur le territoire polynésien. Son objectif est de « *garantir une action cohérente et efficace en vue d'un aménagement équilibré de l'ensemble du Pays et de lutter contre la fracture numérique du « haut débit » et du « très haut débit » entre les différents archipels* ». Il a pour but « *de favoriser la cohérence des initiatives publiques et de faciliter leur articulation avec l'investissement privé* » et « *d'être diffusé et partagé avec les entreprises privées, les opérateurs et tous les acteurs pouvant avoir un impact sur l'aménagement et la transformation du numérique* ». Sa mise en œuvre « *constitue un enjeu économique et social, facteur de croissance, d'attractivité et de développement durable* ».

104. Dans une première partie, le SDAN présente le contexte de la Polynésie française, détaille la situation du secteur des communications électroniques, effectue un diagnostic des infrastructures et des services de communications électroniques ainsi qu'un diagnostic des services et usages du numérique. Sur le fondement de l'ensemble de ces éléments, le SDAN formule en deuxième partie 12 propositions d'actions répondant à des objectifs précis et associées de modalités de mise en œuvre.
105. Parmi ces propositions, la proposition n° 3 « *Accentuer l'ouverture des marchés des télécommunications* » porte directement sur la nécessité de développer la concurrence dans le secteur des télécommunications en Polynésie française. Le SDAN dresse en effet le constat suivant : « *La concurrence est un moteur qui dynamise le développement des usages par l'innovation et la compétitivité. C'est un atout dont le Pays a besoin pour réussir sa transformation numérique en limitant efficacement le coût public. Une des clés est la mutualisation des infrastructures. Elle est en retard du fait de tarifs non « incitatifs » au partage et à des offres de gros dont il faut veiller à éviter tous les effets de ciseaux (sur offre de détail). A titre d'exemple, la location des pylônes revient à un amortissement complet sur 5 ans pour un bien d'une durée supérieure à 15 ans, entraînant ainsi une multiplication des pylônes dans le paysage et un surcoût important pour le client* » (page 163).
106. Bien que ne portant pas directement sur le développement de la concurrence dans le secteur des télécommunications, d'autres propositions formulées par le SDAN reposent sur la condition d'une concurrence effective. Ainsi, la proposition n° 2 entend « *Renforcer la connectivité internationale et sa performance économique* » (page 161), notamment en faisant pression sur le coût du transit international, qui « *freîne le développement des usages* », requiert aussi que les marchés du haut débit et très haut débit soient dynamiques. En effet, un degré de concurrence accru sur le marché de détail favoriserait le développement des usages (par une baisse des prix notamment), permettrait une utilisation accrue des infrastructures de connectivité internationale, encouragerait les fournisseurs d'accès à internet à investir. Il en est de même pour les propositions n° 4 « *Développer la connexion haut débit dans l'ensemble des archipels éloignés via un mix technologique* » (page 164) et n° 5 « *Connecter en fibre optique les sites prioritaires et accélérer la pénétration du très haut débit* » (page 167). Sur ce dernier objectif, le SDAN met en avant, parmi les facteurs pouvant accélérer le démarrage du très haut débit fixe, la nécessité de structurer une offre de gros compétitive pour dynamiser l'offre des fournisseurs d'accès à internet.
107. Enfin, dans sa synthèse, le SDAN retient que le secteur des télécommunications « *est dominé par un opérateur historique* » : « *Le secteur des télécommunications en Polynésie française est resté organisé autour d'un opérateur public intégré (OPT), exerçant un monopole sur les réseaux filaires et les communications internationales. L'opérateur public est chargé de fournir un service public, à un prix abordable sur l'ensemble du territoire de la Polynésie française. Aujourd'hui, seuls les services de téléphonie mobile et d'accès à internet sont ouverts à la concurrence. Les opérateurs alternatifs (Vodafone, Viti, Smart Tahiti Networks) sont conduits à recourir aux prestations de gros de l'opérateur public pour concevoir leurs propres offres de*

détail. La dynamique du marché est donc fortement contrainte ». Il propose alors de « créer une nouvelle dynamique de marché » : « La concurrence constitue un puissant levier pour l'aménagement du territoire et pour le développement économique de la Polynésie. En effet, comme partout dans le monde, la mise en œuvre d'un système concurrentiel permettrait de réduire le coût de l'intervention publique au bénéfice de l'intérêt général et des acteurs impliqués dans le processus : celui du pays, de l'OPT, des opérateurs alternatifs, des entreprises et des consommateurs. La concurrence permet de stimuler le co-investissement, d'amortir plus rapidement les infrastructures numériques. Le rôle de la puissance publique pourrait être d'encadrer le marché pour améliorer le service à revenu client (ARPU) constant. En 2016, le tarif d'une offre de gros pour 100 Mbit/s de l'OPT est cinq fois plus onéreuse qu'une offre de gros similaire d'Orange. En agissant sur la baisse des tarifs de gros, cela permettrait de faire jouer l'élasticité de la demande (augmentation des volumes compensant la baisse des prix). Ce mouvement est en marche puisque le tarif de gros du service de capacité opérateur intra-Tahiti à 835 XPF le Mbit/s est 4 fois inférieur à celui en vigueur en 2015 (3 290 XPF le Mbit/s). En tout état de cause, la puissance publique bénéficierait de la dynamique concurrentielle pour assurer la transition digitale du pays, c'est donc un levier stratégique pour réussir ».

II. CONCURRENCE ET TELECOMMUNICATIONS

108. La libéralisation des infrastructures de télécommunications s'est justifiée, dans le monde entier, dans le cadre de la mutation des sociétés et des économies qu'ont généré le développement et l'omniprésence progressive des technologies de l'information et de la communication, vers des sociétés et économies « de l'information ». En effet, dans ce mouvement, une économie ne peut rester performante et compétitive que si elle intègre et diffuse les technologies de l'information et de la communication dans ses processus de production, pour en améliorer la productivité, essentielle à la production des richesses et de la compétitivité. En stimulant la croissance économique, la compétitivité est créatrice d'emplois.
109. Parce qu'elles représentent la « colonne vertébrale de la société de l'information », l'accès aux infrastructures de télécommunications est « absolument indispensable au développement réussi » de cette société. « Tous les utilisateurs, qu'ils soient des petites ou moyennes entreprises, des industries dans leur ensemble, des gouvernements, des administrations publiques, citoyens ou consommateurs, doivent avoir un accès facile aux services basés sur les réseaux. Il est nécessaire que ce principe de base soit garanti car la compétitivité future (...) en dépend. Tout comme l'offre d'infrastructure pour les prestataires de services doit être ouverte, sans restrictions et orientée vers les coûts, tous les utilisateurs, quelle que soit leur localisation géographique, doivent bénéficier d'un accès égal au réseau à des prix raisonnables »⁴⁴.
110. Les bénéfices de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications sont désormais bien connus : une pression accrue à la baisse des tarifs, un choix élargi de services et une qualité améliorée. La pénétration des produits et services liée aux technologies de l'information et des communications dans les rouages économiques et industriels participe au

⁴⁴ [Livre vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble, Commission des Communautés Européennes, octobre 1994.](#)

progrès technologique et à l'innovation. Ces effets positifs se cumulent et déclenchent des cercles vertueux dans tous les domaines de l'économie, au bénéfice des entreprises et des consommateurs. La concurrence n'est pas une fin en soi, elle est un outil au service de l'efficacité économique.

A. LES CARACTERISTIQUES DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS, INDUSTRIE DE RESEAU

111. Le secteur des télécommunications se caractérise d'abord par des investissements lourds et des coûts fixes importants qui en font « une industrie de réseau » (tout comme le secteur ferroviaire ou de l'énergie). L'introduction de la concurrence dans une telle industrie ne peut généralement pas s'opérer à tous les niveaux et nécessite de distinguer ce qui relève des infrastructures essentielles de ce qui doit relever du domaine concurrentiel. Cette distinction se fait classiquement sur la notion de rendements croissants qui conduit à restreindre le champ du monopole aux infrastructures essentielles, qui présentent donc des caractéristiques de monopole naturel, ou, en d'autres termes, aux infrastructures de réseau dont il n'est pas souhaitable qu'elles soient dupliquées. Les activités d'exploitation du réseau relèvent, en revanche, du domaine concurrentiel. Traditionnellement, cette étape repose sur l'abolition ou le réaménagement réglementaire des droits spéciaux ou exclusifs accordés aux opérateurs de télécommunications historiques (la plupart du temps publics) pour l'établissement et l'exploitation des réseaux de télécommunications et pour la fourniture de services de télécommunications.
112. De la même manière, les industries de réseau présentent la particularité de participer à une offre de service public ou de service universel⁴⁵, voire de contribuer à une mission d'intérêt général⁴⁶, particularité qui justifiait d'ailleurs leur statut juridique de monopole public. Ouverture à la concurrence et maintien d'un service public ou universel ne sont pas incompatibles, mais posent la question des conditions de coexistence des activités relevant du secteur public et celles relevant du secteur privé dans un environnement concurrentiel. Si les pouvoirs publics décident que ces services publics relèvent d'un monopole confié à l'opérateur public⁴⁷, il convient d'en préciser clairement les limites dans le cadre du découpage des activités en monopole et en concurrence et de veiller à ce que les financements consentis à l'entreprise publique ne lui permettent pas d'obtenir des avantages, de quelque nature qu'ils soient, qu'un investisseur privé en économie de marché ne pourrait obtenir⁴⁸.

⁴⁵ Service qui pourrait se définir comme un service minimal d'une qualité donnée, accessible à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et à un prix abordable.

⁴⁶ Aménagement du territoire, cohésion sociale, sécurité des citoyens, santé publique...

⁴⁷ A cet égard, les activités relevant du secteur public ne nécessitent pas, par nature, que l'opérateur qui en a la charge soit l'opérateur historique ou qu'il se trouve en situation de monopole public. Voir « *Etude thématique : Les monopoles publics dans le jeu concurrentiel* » Rapport annuel de l'Autorité de la concurrence métropolitaine, 2003 (page 109).

⁴⁸ Notamment, s'agissant des services publics, leur fourniture impose des contraintes à l'entreprise, comme la présence sur l'ensemble du territoire, la desserte de zones non rentables, la péréquation tarifaire entre catégories de consommateurs ou zones géographiques..., qui, dans la situation historique de monopole, étaient financées par des subventions croisées entre les services rentables et les services déficitaires, opérant une forme de redistribution entre différentes catégories d'usagers. Or, l'ouverture à la concurrence remet en cause ce système de financement « interne » dans la mesure où les nouveaux entrants sont enclins à se concentrer sur les activités les plus rentables et à laisser l'opérateur en charge des obligations de service public les moins rentables voire déficitaires (« l'écrémage »). Le financement du service public est néanmoins possible dans un cadre concurrentiel : « pour

113. Ensuite, les industries de réseau en amont d'une ouverture à la concurrence présentent souvent une structure verticalement intégrée, qui implique que les activités ouvertes à la concurrence dépendent généralement des activités réservées au monopole. Cette articulation pose un certain nombre de questions, qui découlent de deux préoccupations principales que sont i) les conditions d'accès aux infrastructures en monopole par les nouveaux entrants qui ambitionnent de se développer sur les segments ouverts à la concurrence, accès qui doit être libre et non discriminatoire pour éviter que le monopole ne se reconstitue là où il a été remis en cause, ii) les opportunités de subventions croisées entre activités réservées (en monopole) et activités concurrentielles de l'opérateur historique, qui rendent possibles des offres artificiellement compétitives faussant le jeu de la concurrence.

B. LES CONDITIONS DE REUSSITE DE LA CONCURRENCE

114. Les caractéristiques d'une industrie de réseau, et notamment du secteur des télécommunications, appellent le respect d'un certain nombre de principes pour assurer l'introduction et le développement d'une concurrence effective sur le ou les marchés concernés : 1) la séparation des activités en monopole et en concurrence, 2) la tarification de l'accès aux infrastructures et aux services et, 3) la nécessité d'un régulateur sectoriel indépendant.
115. En effet, une fois que les pouvoirs publics ont distingué, en préalable à l'ouverture à la concurrence et au sein de l'opérateur historique, d'une part des infrastructures de réseaux, qui demeurent en monopole, d'autre part des activités d'exploitation, qui sont ouvertes à la concurrence, il convient de s'assurer i) que les opérateurs nouveaux entrants sur les activités en concurrence puissent accéder librement aux infrastructures en monopole, dans des conditions équitables, pour pouvoir investir dans la fourniture de services de télécommunications, plus ou moins progressivement, et dans le déploiement de leurs propres réseaux. L'objectif est d'empêcher que l'opérateur historique, qui dispose d'une position prééminente acquise par le biais des droits exclusifs ou spéciaux sur ses infrastructures, en exclut ou en restreigne l'accès à ses concurrents.
116. Les conditions d'accès aux infrastructures de réseaux doivent cependant être définies de manière à établir un juste équilibre entre, d'une part, favoriser l'accès à ces infrastructures par les nouveaux entrants pour permettre le développement de la concurrence au bénéfice des consommateurs et, d'autre part, maintenir la qualité du réseau de l'opérateur historique, en lui assurant les revenus nécessaires à son entretien et à son développement.
117. Cependant, comme le souligne l'Autorité de la concurrence métropolitaine : *« L'équilibre recherché nécessite une connaissance assez fine des coûts relatifs à l'infrastructure essentielle, de leur structure comme de leur niveau. L'acquisition par le régulateur de cette information est cependant d'autant plus complexe que l'opérateur historique est verticalement intégré, et que sa comptabilité ne permet pas d'opérer les distinctions souhaitées entre ses différentes activités. En outre, l'entreprise détenant ou gérant l'infrastructure essentielle est par principe bien mieux informée que le régulateur ou les entrants potentiels, s'agissant non seulement des*

éviter de déstabiliser le financement des segments d'activité les moins rentables, divers instruments sont envisageables : fonds de compensation alimenté par des taxes sur les opérateurs ou des dotations de l'Etat, procédures d'enchère négative pour les zones non rentables, système de pay or play où chaque opérateur choisit d'assurer l'obligation ou d'y contribuer financièrement » (« Étude thématique : concurrence et transport de voyageurs », Rapport annuel de l'Autorité de la concurrence, 2011 (page 69)).

éléments propres au réseau auquel elle doit donner l'accès, mais aussi des caractéristiques du secteur, telles que la structure de la demande. Ces asymétries d'information peuvent conduire à une estimation incorrecte des coûts liés à l'infrastructure, et par conséquent peuvent distordre l'efficacité de la régulation du secteur non concurrentiel et l'effectivité de la concurrence dans les activités ouvertes aux nouveaux entrants »⁴⁹. C'est pourquoi, une condition nécessaire à l'ouverture à la concurrence d'un secteur intégré verticalement, consiste à instaurer une séparation entre les entités de l'opérateur historique exerçant les activités en monopole et celle opérant dans le domaine concurrentiel.

118. En dépit de cette séparation, une régulation du secteur est nécessaire, plus ou moins forte selon le degré de séparation de l'opérateur historique. En effet, le processus d'ouverture à la concurrence impacte la nature et les modalités de l'intervention publique dans le secteur « dérégulé ». Comme le souligne l'Autorité de la concurrence métropolitaine :
- « Les réformes d'industries de réseau (...) n'ont pas que des implications structurelles. Elles s'accompagnent d'une modification des pratiques de réglementation, et non d'une déréglementation, comme cela est souvent affirmé. En effet, afin de permettre l'introduction puis l'exercice de la concurrence, l'intervention publique demeure nécessaire mais doit revêtir des formes différentes répondant à des missions nouvelles.*
- D'une part, il s'agit d'éviter que l'entreprise en situation de monopole sur les infrastructures entrave le bon fonctionnement des marchés sur les segments d'activité concurrentiels sur lesquels elle est aussi active. Ce risque est d'autant plus important que la séparation entre gestion et exploitation des infrastructures est insuffisante (...). Il faut donc contrôler les zones de monopole qui subsistent en veillant notamment à ce que la tarification de l'accès aux infrastructures soit appropriée.*
- D'autre part, il convient d'organiser la concurrence entre opérateurs et veiller à ce qu'ils respectent leurs obligations de service universel. Cela nécessite de définir des cahiers des charges, d'attribuer des licences, d'organiser éventuellement des procédures d'appels d'offres, d'inciter les opérateurs à respecter leurs engagements en matière de prix et de qualité du service, ou encore de régler les litiges entre le gestionnaire d'infrastructure et les exploitants ou entre les exploitants eux-mêmes.*
- De nouvelles règles du jeu doivent donc être mises en place ».*

1. LA SEPARATION DES ACTIVITES EN MONOPOLE ET EN CONCURRENCE

119. La connaissance des coûts encourus par un opérateur verticalement intégré en monopole sur ses infrastructures de réseaux nécessite, *a minima*, l'instauration d'une séparation comptable et financière entre les activités relevant du monopole et les activités ouvertes à la concurrence.
120. La séparation comptable et financière permet en effet d'aller à l'encontre des distorsions au développement de la concurrence liée à la structure verticale de l'opérateur en créant plusieurs entités comptables distinctes, pour chaque type d'activités. Elle simule donc sur le plan comptable l'existence de plusieurs opérateurs au sein du même opérateur : ceux qui opèrent sur les marchés en monopole et ceux qui opèrent sur les marchés en concurrence. De ce fait, elle permet de vérifier que les coûts de l'opérateur historique sont justement répartis et recouverts entre les activités en monopole et les activités en concurrence, et donc facilite la détermination des tarifs d'accès et met à jour les subventions croisées.

⁴⁹ [« Étude thématique concurrence et transport de voyageurs », Rapport annuel de l'Autorité de la concurrence, 2011 \(page 58\).](#)

121. Cependant, dans les industries de réseaux, et notamment en présence d'infrastructures essentielles, la séparation comptable et financière des activités de l'opérateur verticalement intégré ne suffit pas à contrecarrer ses incitations à mettre en œuvre des stratégies d'éviction ou d'exploitation abusive sur les marchés aval ou connexes ouverts à la concurrence.
122. C'est pourquoi, dans ce cadre particulier, les autorités de concurrence recommandent une séparation plus poussée, allant, en fonction des cas d'espèce, de la séparation fonctionnelle à la séparation de propriété⁵⁰. L'autorité de la concurrence métropolitaine considère que « *la mise en œuvre d'une telle séparation vise à faciliter l'accès au réseau par les nouveaux entrants et à préciser et vérifier les principes de tarification non discriminatoire de l'accès aux infrastructures, tout en veillant à ce que les obligations de service public soient respectées dans un environnement concurrentiel* »⁵¹.
123. De manière générale, le transfert de propriété des infrastructures essentielles à une entreprise distincte de l'opérateur qui agit sur les marchés ouverts à la concurrence est l'option privilégiée par les autorités de concurrence européennes, car il est considéré comme le moyen le plus efficace économiquement pour assurer l'accès non discriminatoire des nouveaux entrants aux infrastructures mais également pour supprimer tout risque de conflit entre les différentes activités de l'opérateur historique (en évitant notamment les subventions croisées, ou encore le recueil d'information sur la stratégie commerciale des concurrents) et réduire les coûts de contrôle⁵². Lorsqu'une séparation de propriété n'est pas possible à court ou moyen terme, en raison par exemple de difficultés liées au transfert des personnels, une solution de second rang consiste en la filialisation des entités de l'opérateur historique assurant les différents types d'activités. L'option consistant à opérer une séparation fonctionnelle ne peut quant à elle être envisagée que transitoirement, et à la condition qu'elle s'accompagne d'une réelle séparation comptable : « *une répartition stricte des compétences sur les plans fonctionnel, financier, opérationnel et humain* »⁵³.

2. LA TARIFICATION DE L'ACCES AUX INFRASTRUCTURES ESSENTIELLES

124. Dans une étude thématique intitulée « *L'orientation des prix vers les coûts* »⁵⁴, l'Autorité de la concurrence métropolitaine revient sur la question de la tarification de l'accès aux infrastructures essentielles.
125. ***La qualification d'une infrastructure d'essentielle*** est le fruit d'une pratique décisionnelle et d'une jurisprudence bien établies ; l'Autorité de la concurrence métropolitaine a ainsi énoncé cinq conditions cumulatives à cette qualification : « *En premier lieu, l'infrastructure est possédée par une entreprise qui détient un monopole (ou une position dominante) ; En deuxième lieu, l'accès à l'infrastructure est strictement nécessaire (ou indispensable) pour exercer une activité concurrente sur un marché amont, aval ou complémentaire de celui sur*

⁵⁰ La séparation fonctionnelle consiste en la création d'un département séparé et la mise en œuvre de règles de fonctionnement permettant d'ériger entre celui-ci et les autres services de l'opérateur historique des « murailles de Chine ». La séparation de propriété impose à l'opérateur de désinvestir le département concerné dans une filiale créée à cet effet (revente à un actionnariat différent). Entre ces deux types de séparation figure la séparation juridique ou structurelle, qui consiste en la filialisation du département concerné.

⁵¹ « *Étude thématique : concurrence et transport de voyageurs* », Rapport annuel de l'Autorité métropolitaine de la concurrence, 2011, page 58.

⁵² Ibid., page 61.

⁵³ Ibid., pages 61 et 64.

⁵⁴ « *Étude thématique : l'orientation des prix vers les coûts* », [Rapport annuel de l'Autorité de la concurrence, 2002.](#)

lequel le détenteur de l'infrastructure détient un monopole (ou une position dominante) ; En troisième lieu, l'infrastructure ne peut être reproduite dans des conditions économiques raisonnables par les concurrents de l'entreprise qui la gère ; En quatrième lieu, l'accès à cette infrastructure est refusé ou autorisé dans des conditions restrictives injustifiées ; En cinquième lieu, l'accès à l'infrastructure est possible »⁵⁵.

126. La Cour de cassation a précisé que la démonstration du « caractère essentiel » impliquait, pour le concurrent qui réclame l'accès, l'absence de « *solutions alternatives économiquement raisonnables, fussent-elles moins avantageuses* »⁵⁶. La Cour d'appel de renvoi dans cette même affaire en a conclu qu'« *il doit à tout le moins être établi que la création de ces produits ou services n'est pas économiquement rentable pour une production à une échelle comparable à celle de l'entreprise contrôlant le produit ou le service existant* ».⁵⁷
127. **La tarification de l'accès à une infrastructure essentielle** doit, dans ces circonstances, être garantie dans des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires. Une telle tarification permet en effet de lever les barrières à l'accès à cette infrastructure et aux nouveaux entrants de développer leurs activités qui en dépendent.
128. Cependant, dans les industries de réseau et en présence d'un opérateur intégré verticalement, le principe de non-discrimination de la tarification s'avère non opératoire du fait de la forte intégration verticale. En effet, pour une entreprise intégrée, au sens où le seul objectif poursuivi par l'ensemble de la structure est la maximisation du profit total des activités, le prix de cession interne de l'infrastructure essentielle n'a pas de signification économique et peut être l'objet de manipulation comptable⁵⁸. Il en résulte que généralement, les tarifs établis ne revêtent qu'artificiellement un caractère non discriminatoire.
129. La problématique s'accroît dans le cas où l'opérateur verticalement intégré, qui détient l'infrastructure essentielle et en offre l'accès sur un marché de gros, est également actif sur les marchés ouverts à la concurrence situés en aval de cette infrastructure.
130. Dans ce cas, dans la mesure où il s'agit de permettre aux concurrents d'exercer une concurrence effective sur le marché aval dépendant de l'accès à l'infrastructure, il peut suffire de s'assurer qu'ils ne sont pas victimes d'un effet de ciseaux (ou squeeze tarifaire) sur ce marché, compte tenu, d'une part, du prix d'accès à cette infrastructure sur le marché amont qui leur est facturé, et, d'autre part, des prix pratiqués par le détenteur de l'infrastructure sur le marché aval. Il s'agit donc de vérifier que l'écart entre les prix amont (redevance d'accès payée par les opérateurs nouveaux entrants au détenteur de l'infrastructure) et les prix aval (prix payé par les consommateurs finals) est suffisant pour que des concurrents raisonnablement efficaces puissent exercer leur activité⁵⁹.
131. Fonder la tarification de l'accès à l'infrastructure essentielle sur la variable clé que représente l'écart de prix amont et aval pratiqués par son détenteur pour ses concurrents est donc un moyen de remédier à des éventuels effets de ciseaux et permet de garantir une efficacité économique

⁵⁵ Avis du Conseil de la concurrence n° 02-A-08 du 21 mai 2002 relatif à la saisine de l'Association pour la promotion de la distribution de la presse ; Décision ADLC n° 09-D-06 du 5 février 2009 relative à des pratiques mises en œuvre par la SNCF et Expedia Inc. dans le secteur de la vente de voyages en ligne ; Décision ADLC n° 12-D-01 du 10 janvier 2012 relative à une demande de mesures conservatoires concernant des pratiques mises en œuvre par les sociétés Oracle Corporation et Oracle France.

⁵⁶ Cass. Com., 12 juillet 2005, n° 04-12388, NMPP.

⁵⁷ CA Paris, 31 janvier 2006, ct0175

⁵⁸ « *Étude thématique : l'orientation des prix vers les coûts* », Rapport annuel de l'Autorité métropolitaine de la concurrence, 2002, page 70.

⁵⁹ Ibid., page 71.

de court terme. Cependant, dans le cadre particulier de l'ouverture d'un secteur à la concurrence, et notamment celui des télécommunications, l'objectif visé est de plus long terme et nécessite d'agir plus directement sur les prix d'accès aux infrastructures essentielles.

132. Ainsi, l'Autorité de la concurrence métropolitaine considère que « *plusieurs caractéristiques du secteur des télécommunications justifient le recours privilégié à l'orientation vers les coûts des tarifs d'interconnexion, en particulier, l'intégration verticale des opérateurs nationaux et leur présence sur l'ensemble des marchés aval, qui facilite les subventions croisées entre activités et rend peu significatifs les tests de non-discrimination, en dépit de la séparation comptable des activités. Mais surtout, l'orientation vers les coûts permet, dans un contexte d'ouverture à la concurrence d'un secteur, d'atteindre des objectifs de régulation qui vont au-delà de la simple instauration de conditions de concurrence efficaces sur les marchés concernés. Le principal objectif poursuivi par le régulateur est, en effet, l'entrée sur les marchés de nouveaux opérateurs, malgré les barrières à l'entrée qui protègent l'opérateur historique, comme l'ancienneté de son réseau, en partie amorti, la capillarité de ce réseau, les économies d'échelle dont il bénéficie du fait de son ancienneté, et les réticences des clients au changement d'opérateur. L'orientation vers les coûts permet de faire bénéficier les opérateurs entrants des économies d'échelle de l'opérateur historique, bien qu'ils n'aient pas encore atteint une taille critique. De plus, certains des marchés aval concernés (Internet, téléphone mobile) sont des marchés émergents dont les perspectives de développement dépendent de la possibilité d'une baisse rapide des prix de détail. Plus généralement, le coût des services de télécommunications est un élément clé de la compétitivité d'une économie. Or, l'orientation vers les coûts des tarifs amont favorise la baisse des prix en évitant que le client final paie une double marge, sur le service final et sur le service intermédiaire* »⁶⁰.
133. Cependant, **même en l'absence d'infrastructures essentielles**, mais en présence d'un opérateur détenant une puissance significative sur un marché de gros de la fourniture de prestations reposant sur une infrastructure nécessaire à ses concurrents pour qu'ils se développent sur les marchés aval ou connexes, un régulateur peut être amené à imposer à cet opérateur des obligations tarifaires fondées sur les coûts⁶¹.

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

134. L'ouverture à la concurrence d'un secteur n'implique pas seulement des modifications structurelles du secteur concerné. Elle doit s'accompagner d'une modification de la réglementation et des pratiques de réglementation. En effet, pour permettre l'introduction puis l'exercice de la concurrence, l'intervention publique demeure nécessaire mais doit revêtir des formes différentes répondant à des missions nouvelles⁶².
135. Les textes législatifs et réglementaires applicables au secteur concerné doivent donc être repensés et remaniés de façon à permettre le respect des principes nécessaires à l'introduction et au développement d'une concurrence effective sur les marchés ouverts à la concurrence.

⁶⁰ Ibid., page 74.

⁶¹ Le modèle de régulation du secteur des communications électroniques en Europe repose sur une procédure « d'analyse de marché », visant à établir la position significative d'un opérateur sur un marché pertinent au titre de la régulation *ex ante* et à lui imposer des obligations proportionnées aux problèmes concurrentiels identifiés.

⁶² « *Étude thématique : concurrence et transport de voyageurs* », Rapport annuel de l'Autorité de la concurrence, 2011, page 70.

136. Les dispositions du cadre réglementaire doivent ainsi préciser les règles qui vont permettre d'éviter que l'entreprise verticalement intégrée en monopole sur les infrastructures entrave le bon fonctionnement des marchés ouverts à la concurrence où elle opère aux côtés de nouveaux entrants. Ces règles doivent permettre de contrôler les activités en monopole en veillant notamment à ce que les conditions et modalités d'accès, dont la tarification, aux infrastructures soit appropriées. En outre, doivent également être instaurées les règles qui, tout en organisant la concurrence entre opérateurs, permettront de veiller au respect de leurs obligations de service public. Les dispositions du cadre réglementaire doivent en conséquence permettre d'attribuer et de retirer des licences, de définir et de modifier les cahiers des charges des opérateurs, d'inciter les opérateurs à respecter leurs engagements en termes de prix et de qualité de services et de régler les litiges entre eux.
137. Dans cette perspective, il est indispensable de créer des agences de régulation sectorielle indépendantes et dotées de l'ensemble des pouvoirs nécessaires. Dans le secteur ferroviaire notamment, l'Autorité de la concurrence métropolitaine a ainsi souligné, au sujet du manque de moyens de l'agence sectorielle indépendante nouvellement créée (l'Autorité de régulation des activités ferroviaires), qu'il était *« particulièrement problématique qu'à ce stade de l'ouverture à la concurrence d'une industrie de réseau caractérisé par le nombre important de facilités essentielles potentiellement concernées, l'opérateur historique soit laissé seul maître de la détermination des coûts d'accès et des services fournis par ces installations. [...] La situation actuelle est ainsi tout à fait préoccupante en termes de sécurité tant juridique qu'économique »*⁶³.
138. En effet, un régulateur qui n'est pas indépendant du ministère de tutelle du secteur concerné n'est pas indépendant de l'opérateur public en monopole. Le cumul par les pouvoirs publics des fonctions de régulateur et de propriétaire de l'opérateur est fortement susceptible de créer des situations de conflits d'intérêts, voire même une « emprise réglementaire »⁶⁴, notamment pour des sujets aussi sensibles que les décisions d'attribution d'autorisations d'exploiter des réseaux et des services de télécommunications que la détermination des conditions et modalités d'accès aux infrastructures essentielles. En d'autres termes, les décisions des pouvoirs publics en tant que régulateur impactent la valeur de l'entreprise dont ils perçoivent des dividendes. A ces deux types d'intérêts peuvent également s'ajouter des influences d'ordre politique. Ainsi, par exemple, les fluctuations politiques favorisent l'insécurité à la fois juridique et économique qui réduisent significativement les incitations à investir des opérateurs privés.
139. Le manque d'indépendance du régulateur et de la tutelle a ainsi une influence directe et négative sur l'activité des nouveaux entrants et participe d'un environnement défavorable à l'installation et au développement d'une concurrence effective dans le secteur concerné, au détriment des consommateurs et des usagers.
140. En outre, le cadre réglementaire applicable au secteur concerné doit attribuer au régulateur sectoriel des compétences aussi larges que possibles pour assurer la crédibilité de son intervention dans le secteur. L'Autorité de la concurrence métropolitaine considère à cet égard que, *« à la condition d'indépendance des régulateurs sectoriels s'ajoute la nécessité de leur octroyer un réel pouvoir de coercition ainsi que des ressources humaines et techniques qui soient à la mesure de la complexité de leur tâche. Compte tenu des problèmes d'accès à*

⁶³ Avis ADLC n° 11-A-15 du 29 septembre 2011 sur un projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire.

⁶⁴ L'« emprise réglementaire » ou « capture de régulation » décrit une situation lors de laquelle une institution publique de régulation, bien que destinée à agir en faveur de la collectivité, finit par servir des intérêts commerciaux et/ou privés. Une emprise réglementaire constitue donc une défaillance de l'autorité publique, puisqu'elle produit notamment des incitations à la production d'externalités négatives pour les ménages, par exemple.

l'information vis-à-vis des entreprises régulées (par exemple sur la structure et le niveau des coûts, sur la pertinence des choix d'investissement ou encore sur la répartition des coûts fixes dans une activité multi-produits), la création d'un régulateur sectoriel doit être accompagnée d'un transfert de moyens et de pouvoir »⁶⁵.

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

141. L'ouverture à la concurrence d'un secteur et la mise en place d'un régulateur sectoriel indépendant ne remettent pas en cause le rôle d'une autorité de concurrence, à plusieurs égards.
142. En premier lieu, l'existence d'une régulation sectorielle spécifique répond à des objectifs complémentaires par rapport à ceux du droit de la concurrence, qui vise à garantir le fonctionnement efficace des marchés. En d'autres termes, *« le partage des tâches entre ces deux types d'interventions est traditionnellement le suivant : les missions de régulation sectorielle, confiées à des instances spécifiques (...), s'appliquent à des secteurs initialement en monopole ou du moins en oligopole à entrée fermée, en voie d'ouverture à la concurrence. [...] Comme la structure initiale du marché est peu propice à l'émergence d'informations sur le secteur, les missions premières de l'autorité de régulation consistent à mettre en place des audits sur les coûts et l'organisation interne des opérateurs en place, et à instaurer des procédures permettant la révélation des informations, avant d'entreprendre à proprement parler des actions pro-concurrentielles en faveur de l'entrée de nouveaux concurrents. La politique de la concurrence, quant à elle, surveille, pour des marchés dont le mode de fonctionnement est la concurrence, que les règles du jeu sont respectées »⁶⁶. A ces fins, le régulateur sectoriel et l'autorité de concurrence « ne disposent pas des mêmes outils pour infléchir ou contrôler les comportements des acteurs économiques »⁶⁷.*
143. Son objectif étant de favoriser l'émergence d'une structure de marché efficace et de définir le cadre économique et juridique dans lequel les opérateurs évolueront, le régulateur sectoriel agit « ex ante » : *« en amont, les autorités peuvent contrôler la structure même des marchés en déterminant le nombre des intervenants (...), l'identité de ceux-ci (...) ou leur mode de sélection (...). Plus en aval, les régulateurs sectoriels ont une action sur les structures des entreprises actives sur les marchés : ils peuvent en effet scinder une entreprise en plusieurs entités, soit verticalement, soit horizontalement. (...) Les régulateurs sectoriels interviennent également dans le choix des biens et services offerts par les entreprises, dans la détermination du niveau de qualité, et dans leurs choix d'investissement. Dernière étape, enfin, des décisions séquentielles des entreprises, les quantités produites ou les prix sont aussi du ressort de la régulation sectorielle »⁶⁸.*
144. La surveillance de l'autorité de la concurrence, quant à elle, intervient *ex post*⁶⁹, une fois que les comportements anticoncurrentiels (ou les entorses aux règles de concurrence) ont

⁶⁵ « Étude thématique : concurrence et transport de voyageurs », Rapport annuel de l'Autorité métropolitaine de la concurrence, 2011 (page 72).

⁶⁶ [Perrot Anne « Les frontières entre régulation sectorielle et politique de la concurrence », *Revue française d'économie*, volume 16, n°4, 2002, pp. 81-112.](#)

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ A l'exception du contrôle des concentrations pour lequel, par nature, elle est amenée à se prononcer en amont de l'opération.

effectivement été constatés. Ainsi, « *l'utilisation des instruments est conditionnée par la qualification des pratiques. Mis à part dans le cas du contrôle des concentrations, les autorités concurrentielles doivent d'abord déterminer si les pratiques en cause relèvent de l'abus de position dominante (ou de « dépendance économique ») ou bien d'une entente (ou pratique concertée). La simple constatation que le mode de fonctionnement d'un marché est très imparfaitement concurrentiel, par exemple, n'ouvre la porte, en soi, à aucune intervention. (...) Ensuite, une fois les pratiques qualifiées, les instruments qu'une autorité concurrentielle peut mettre en œuvre sont essentiellement de nature répressive : injonction à cesser des pratiques, sanction pécuniaire, demande d'engagements comportementaux et éventuellement structurels* »⁷⁰.

145. L'intervention de l'autorité de concurrence peut cependant revêtir une forme davantage proactive, notamment par l'injonction faite à l'auteur des pratiques anticoncurrentielles de modifier ses comportements afin de se conformer au droit de la concurrence. Lorsque de telles injonctions sont formulées, notamment dans le cadre des procédures de mesures conservatoires ou d'engagements qui peuvent s'inscrire dans un horizon temporel court, elles peuvent pallier un vide juridique du droit sectoriel et participer à l'instauration du cadre économique et juridique nécessaire à l'introduction et au développement de la concurrence dans un secteur récemment ouvert. Ainsi par exemple, l'Autorité de la concurrence métropolitaine a contraint France Télécom à créer une offre de gros à destination de ses concurrents en lui enjoignant « *de proposer aux opérateurs tiers, dans un délai maximum de huit semaines à compter de la notification de la présente décision, une offre technique et commerciale d'accès au circuit virtuel permanent pour la fourniture d'accès à Internet à haut débit par la technologie ADSL ou toute autre solution technique et économique équivalente permettant aux opérateurs tiers l'exercice d'une concurrence effective, tant par les prix que par la nature des prestations offertes* »⁷¹. De même, elle a contraint France Télécom à orienter les tarifs vers les coûts d'une prestation qui ne relevait pas du régime d'interconnexion applicable en l'espèce (qui prévoyait des tarifs d'interconnexion orientés vers les coûts et publiés dans un catalogue d'interconnexion) en lui enjoignant « *d'orienter vers les coûts qu'elle supporte pour la fourniture de ce service les tarifs qu'elle pratique sur ses prestations de collecte de trafic téléphonique émanant de son réseau téléphonique commuté public fixe en France métropolitaine et à destination des numéros spéciaux de ses clients fournisseurs de services de télécommunications au titre de l'article L. 34-2 du code des postes et télécommunications, tels Kosmos, pour leurs services de cartes à code au public* »⁷². Le Conseil⁷³ avait en effet considéré que « *les conditions tarifaires pour la collecte de trafic qui soient orientées vers les coûts réellement supportés par France Télécom pour la fourniture de ce service, constitue une condition indispensable pour qu'une concurrence réelle joue sur le marché concerné et est nécessaire pour faire face à l'urgence de la situation, compte tenu du risque de captation de ce marché par France Télécom, par des moyens ne relevant pas d'une concurrence par les mérites* ».
146. En second lieu, l'existence d'un cadre réglementaire spécifique assurant la régulation d'un secteur ouvert à la concurrence ne place pas celui-ci en dehors du champ d'application des règles de droit de la concurrence, ni ne contraint les solutions que pourrait adopter l'Autorité

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Décision du Conseil de la concurrence n°00-MC-01 du 18 février 2000 relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la société 9 Télécom Réseau.

⁷² Décision n° 01-MC-07 du 21 décembre 2001 relative à une saisine et à une demande de mesures conservatoires présentées par la société Kosmos.

⁷³ Désormais Autorité métropolitaine de la concurrence

lorsque l'entreprise en cause dispose, dans ce cadre réglementaire, d'une autonomie suffisante pour décider de commettre ou de participer à la mise en œuvre d'une pratique anticoncurrentielle⁷⁴.

147. Ainsi, il est courant, en métropole comme en Europe, qu'un opérateur « régulé » soit sanctionné pour abus de position dominante par une autorité de concurrence, quand bien même son comportement est par ailleurs encadré par le régulateur sectoriel. En effet, le fait que le comportement d'un opérateur soit conforme à un cadre réglementaire sectoriel n'implique pas que ce comportement soit conforme aux règles de concurrence.
148. Enfin, il convient de rappeler que l'appartenance d'une entreprise au secteur public ne la place pas en dehors du champ d'application du droit de la concurrence, comme le dispose l'article LP. 100-1 du code de la concurrence : « *les règles définies dans le présent code s'appliquent à toutes les activités de production, de distribution et de services, qu'elles soient le fait de personnes publiques ou de personnes privées* ».

III. L'ANALYSE CONCURRENTIELLE

149. Lorsqu'ils interviennent dans le secteur des télécommunications, les pouvoirs publics polynésiens doivent veiller, comme le prévoit l'article D. 212-2 du CPT, au respect d'un certain nombre d'objectifs généraux : « *1°- à la fourniture du service public des télécommunications par l'opérateur public et au respect des services qui lui sont réservés, 2°- à 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°- à la définition de conditions d'accès aux réseaux ouverts au public et d'interconnexion des réseaux notamment de services de télécommunication mobile qui garantissent la possibilité pour tous les utilisateurs de communiquer librement entre eux, ainsi qu'à l'égalité des conditions de la concurrence dans le domaine du service de télécommunication mobile, [...], 6°- à encourager l'utilisation partagée entre les opérateurs des installations déployées sur le domaine public et sur les propriétés privées* ». Dans le cadre de l'appréciation de la demande d'autorisation d'établissement et d'exploitation des réseaux ouverts au public et de fourniture au public de services de télécommunications, ces objectifs généraux sont complétés par des objectifs spécifiques à la procédure relative à cette demande, prévue aux articles A. 212-10-2 à A. 212-10-7 du CPT. Il en ressort que la décision du conseil des ministres d'octroyer ou non les autorisations en question doit se fonder, en complément des objectifs généraux ci-dessus rappelés, sur les quatre critères explicitement prévus par le CPT : la pérennisation du service, la couverture, l'intérêt général et la disponibilité de la ressource.
150. En outre, l'article LP. 212-10 du CPT prévoit que « *le conseil des ministres peut limiter le nombre d'autorisations dans une mesure permettant d'assurer les conditions de concurrence effective* ». C'est dans ce cadre que se situe la saisine de l'Autorité polynésienne de la concurrence par le Président de la Polynésie française : « *ces dossiers [de demandes d'autorisation] soulèvent des interrogations quant aux effets, de l'introduction de nouveaux opérateurs, sur les conditions de concurrence et en substance, à l'obligation pour le gouvernement de veiller à l'exercice d'une concurrence effective et loyale au bénéfice du*

⁷⁴ Voir par exemple la décision de l'Autorité métropolitaine de la concurrence n° 16-MC-01 du 2 mai 2016 relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la société Direct Energie dans le secteur de l'énergie.

consommateur polynésien. La question se pose ainsi de savoir dans quelle mesure les projets de ces opérateurs satisfont ou pas auxdites conditions et dans quel sens ces projets impactent le jeu de la concurrence ».

151. Cette formulation appelle l’Autorité à distinguer plusieurs aspects de la saisine et à délimiter le périmètre du présent avis au regard des compétences qui lui sont attribuées et du calendrier contraint qui lui est imposé.
152. Aussi, il est rappelé que le présent avis sans être exhaustif s’attache à répondre aux principales questions soulevées par la saisine.
153. S’agissant de l’évaluation des projets des deux opérateurs demandeurs d’autorisation, il n’appartient pas à l’Autorité polynésienne de la concurrence de se prononcer sur la cohérence et la viabilité techniques et économiques des projets présentés. Cette tâche relève de la DGEN, « administration sectorielle », dans le cadre de l’instruction qui lui incombe. Il ne relève pas non plus du rôle de l’Autorité d’évaluer l’impact de l’octroi des autorisations demandées sur les plans d’affaires des opérateurs en place, cette évaluation relevant également des compétences de la DGEN, en tant qu’administration sectorielle. En effet, l’Autorité polynésienne de la concurrence, en tant qu’autorité de concurrence, n’a pas vocation à défendre les intérêts des concurrents⁷⁵ mais à veiller à l’exercice d’une concurrence effective, c’est-à-dire à empêcher que la concurrence soit faussée sur les marchés en cause, dans l’intérêt des consommateurs.
154. S’agissant des effets de l’octroi des autorisations des deux opérateurs sur les marchés des télécommunications mobiles et du haut et très haut débit sur la concurrence, question sur laquelle l’Autorité peut se prononcer, une réponse de principe est que l’entrée de nouveaux acteurs dans un secteur est favorable au jeu de la concurrence (A). Cependant, les bénéfices de cet octroi, pour le consommateur polynésien et plus généralement pour la Polynésie française, ne sauront être pleinement atteints que si les conditions de l’exercice d’une concurrence effective et loyale sont réunies, c’est-à-dire si les opérateurs, de réseaux et de services, sont mis en position de se concurrencer à armes égales. Ainsi, les enjeux de la décision d’autoriser l’entrée des deux opérateurs ne résident pas dans leur entrée en tant que telle sur les marchés concernés qui ne peut qu’être positive mais dans la garantie, par les pouvoirs publics, de réunir l’ensemble des conditions de développement et d’exercice d’une concurrence effective et loyale entre les opérateurs de télécommunications.
155. L’Autorité polynésienne de la concurrence s’attachera en conséquence, à évaluer si ces conditions sont réunies en Polynésie française, et le cas échéant, à formuler des recommandations d’amélioration du fonctionnement concurrentiel du secteur des télécommunications tant au niveau de l’adéquation de l’offre concurrentielle aux spécificités de la Polynésie française (B), que de l’efficacité de la régulation économique mise en œuvre (C) et des questions institutionnelles et organisationnelles (D).

⁷⁵ Ainsi, protéger la structure de la concurrence dans l’intérêt des consommateurs implique de reconnaître concurrentielle l’élimination des concurrents les moins efficaces par les entreprises les plus performantes.

A. LES BENEFICES ATTENDUS DE L'OCTROI DES AUTORISATIONS DEMANDEES

156. L'Autorité estime opportun d'accorder les autorisations aux deux opérateurs demandeurs : cela permettra le développement d'une offre diversifiée, à moindres coûts, aux Polynésiens (1) et égaliser les conditions de concurrence entre les différents opérateurs (2).

1. DES SERVICES DIVERSIFIES A MOINDRE COÛT

157. L'étude d'impact réalisée par l'Idate pour le compte du Gouvernement de la Polynésie française recense les bénéfices attendus du développement des services internet mobiles, mais ceux-ci sont largement transposables au secteur du haut débit et très haut débit fixe. De même, le SDAN met en lumière les enjeux de la numérisation de l'économie et de la société polynésiennes qui reposent sur le développement à la fois de l'internet mobile et fixe.
158. Du point de vue macroéconomique, le développement du haut débit participe à l'accès de nombreux services, dans les domaines de l'éducation, de la santé, du tourisme, de l'administration..., il contribue à l'aménagement du territoire, au développement économique, à la cohésion sociale, à l'attractivité du territoire.
159. Du point de vue microéconomique, le développement du haut et très haut débit participe à la libération et à la stimulation des usages. Les entreprises qui en bénéficient gagnent en efficacité, en productivité et en performance, sur le territoire comme à l'international, ce qui les conduit à croître, à investir, à embaucher, à innover. Les consommateurs connectés sont mieux informés, accèdent aux différents services qui améliorent leur quotidien (éducation, santé) et à des opportunités professionnelles.
160. Cependant, pour que de tels usages se développent, l'accès au haut et très haut débit doit être, pour les entreprises comme pour les consommateurs, facilité : les prix doivent être bas, les services offerts de qualité et diversifiés. Les opérateurs qui les fournissent doivent donc être stimulés pour atteindre ces objectifs. Or, cette stimulation relève de l'exercice d'une concurrence effective dans le secteur.
161. Une concurrence accrue dans le secteur des télécommunications est une chance pour l'économie polynésienne, grâce aux perspectives de croissance des marchés. C'est une chance aussi pour les entreprises à qui sera proposée une offre plus diversifiée à moindre coût et pour le consommateur qui sera le principal bénéficiaire de la concurrence.
162. Le panorama des marchés polynésiens des services de téléphonie mobile et de l'accès à internet fixe réalisé ci-dessus présente des marchés en expansion, c'est-à-dire des marchés qui offrent de nouvelles opportunités de consommation pour les Polynésiens et de revenus pour les opérateurs, en particulier sur leur segment « échange de données » ; en effet, sur le marché des services mobiles, les perspectives d'expansion portent sur les services internet mobiles et, sur le marché de l'accès internet fixe, sur l'accès au très haut débit fixe.
163. Au regard des bénéfices attendus de l'amélioration de l'offre de télécommunications par deux acteurs qui opèrent déjà dans le secteur, l'Autorité polynésienne de la concurrence ne peut que recommander au conseil des ministres de faire droit aux deux demandes d'autorisation qui lui sont adressées.
164. Comme vu précédemment, de telles décisions sont particulièrement opportunes en considération des bénéfices attendus pour les utilisateurs finals, entreprises et consommateurs

polynésiens, concernant l'amélioration des offres, dans leurs contenus comme leurs prix, ainsi que les externalités positives sur l'économie et la société en leur ensemble, qui peuvent en découler.

2. UNE EGALITE DE TRAITEMENT ENTRE LES OPERATEURS DEJA EN PLACE

165. La décision de permettre l'entrée sur de nouveaux marchés des deux opérateurs alternatifs au groupe OPT, PMT et Viti, apparaît également nécessaire sous l'angle de *l'égalité du traitement* par les pouvoirs publics des acteurs économiques.
166. En effet, les évolutions des technologies et des usages privilégient les opérateurs disposant du plus vaste éventail de possibilités juridiques et technologiques.
167. Ainsi, sur le segment de la téléphonie mobile, on constate l'importance croissante des services d'information et de communication basés sur l'IP (internet protocol) et les applications. Cette tendance s'illustre par la hausse des usages des services d'accès à internet et la baisse corrélative des services de voix et de SMS « traditionnels ». La délivrance de services d'accès à internet est dès lors cruciale dans tous les cas pour les opérateurs, des considérations de positions géographiques ou de mouvements ne devraient pas leur être opposées (l'autorisation de fournir des services *mobiles*).
168. De plus, on relève l'accroissement continu des performances des technologies et normes hertziennes dans le transfert de la data, qui augmentent continuellement pour permettre des usages toujours plus proches de ceux permis sur accès filaires (en position fixe). Pour illustration, les technologies mobiles de quatrième génération « 4G » sont présentées comme offrant des débits cinq fois plus élevés que ceux permis par les technologies « 3G », permettant et facilitant tout particulièrement l'usage de services vidéo, gourmands en bande passante et historiquement réservés aux accès filaires (internet fixe).
169. Enfin, on note une compatibilité croissante des équipements terminaux et des technologies de réseau. Ainsi notamment, les technologies de « handover » (transfert intercellulaire) permettent de fournir davantage de services (voix et data notamment) sur davantage de bandes de fréquences, d'équipements terminaux et d'équipements de réseau, et dans toutes les situations de mobilité. Pour illustration, il est possible, selon les technologies, de maintenir un appel ou un transfert de données sur différents équipements de réseau hertzien, mais également entre des boucles locales radio et filaire : il est ainsi possible de basculer d'un accès « fixe » (par exemple FTTH et WLAN/Wifi) à un réseau « mobile » ou en mobilité, via 4G/LTE par exemple, et inversement. Ces technologies présentent des attraits tant pour les clients que pour les opérateurs, leur fournissant des moyens accrus d'optimisation de la gestion de leurs réseaux et accords (itinérance ou interconnexions).
170. Ces « convergences », ces évolutions et leurs bénéfiques peuvent être de certaines façons contrariés par la segmentation des autorisations administratives requises qui distinguent essentiellement des services « mobiles » et d'accès à internet assimilés à des services en position « fixe ». Ceci a déjà, par le passé, suscité d'importantes questions juridiques, notamment pour ce qui concerne la possibilité pour un opérateur détenteur de l'autorisation « mobile » de fournir des services d'accès à internet. Ainsi, PMT a fait état de difficultés (refus, retards) de la part des pouvoirs publics et de l'opérateur OPT, qui a parfois conditionné la fourniture de ses services incontournables sur les marchés de gros (ou leurs conditions techniques ou tarifaires) à la détention de cette autorisation. L'octroi des autorisations demandées doit résoudre ces difficultés d'ordre juridique.

171. De plus, l'octroi des autorisations de fourniture des services de détail aux opérateurs demandeurs leur permettra des effets bénéfiques sur les marchés de gros de l'accès et de l'interconnexion : des économies d'échelles et des perspectives de mutualisation améliorées, ainsi que des possibilités techniques et commerciales multipliées.
172. Au final, l'octroi des autorisations en question doit aboutir à la détention par chacun des opérateurs d'un même jeu d'autorisations, ce qui doit clarifier et égaliser le jeu concurrentiel entre les fournisseurs de services concurrents, dans le sens d'une complète égalité des chances (« *level playing field* »).

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

1. LES CONSTATS

a) UNE DEFINITION ET UNE DELIMITATION INADEQUATES DU SERVICE PUBLIC

173. Outre le fait que la situation réglementaire et organisationnelle de l'intervention publique dans le secteur a certainement profondément marqué les conditions dans lesquelles la concurrence s'y est installée, la Polynésie française présente des spécificités géographiques et de répartition de sa population qui doivent être prises en compte dans l'objectif d'offrir à l'ensemble des polynésiens des services de télécommunications de qualité, diversifiés, innovants et à des prix concurrentiels.
174. Ces spécificités reposent essentiellement sur le fait que le territoire de la Polynésie française s'étale sur une surface grande comme l'Europe au milieu de l'Océan Pacifique, qu'il se répartit sur 118 îles dont 76 habitées appartenant à cinq archipels, et que sa population se concentre au trois quarts dans les Îles du Vent, 68 % des polynésiens vivant sur l'île de Tahiti⁷⁶.
175. Les déploiements initiaux des réseaux de télécommunications, fixes comme mobiles, réalisés au temps du monopole du groupe OPT ont permis la couverture de l'ensemble du territoire par les infrastructures et en conséquence par les services de télécommunications, à des tarifs bénéficiant de la péréquation, pour l'ensemble de la population polynésienne. De façon traditionnelle, l'équilibre de la péréquation était garanti par le principe du subventionnement, au sein du monopole, et de façon schématique, des zones non rentables par les zones rentables ou des activités non rentables par des activités rentables.
176. L'ouverture à la concurrence du secteur en 2003, qui ne devait au final concerner que les marchés de la téléphonie mobile (gros et détail) et de l'accès à internet en position fixe, a parallèlement instauré un « service public des télécommunications », qui comprenait le « service de base », les « services obligatoires » et le « service public des télécommunications extérieures » (cf. § 32 et suivants), l'ensemble de ces services étant réservés à l'opérateur historique OPT.
177. De ces trois composantes, seul le « service de base », qui comprend sur le marché de détail une offre de téléphonie fixe de qualité donnée à un prix abordable, pourrait revêtir le caractère de « service universel » tel que défini par la littérature économique et juridique.

⁷⁶ Voir notamment le SDAN qui établit une description détaillée de ces spécificités.

178. Les « services obligatoires » et le « service des télécommunications extérieures », qui concernent des prestations d'accès et d'interconnexion nécessaires pour fournir (par l'OPT et ses filiales et par leurs concurrents) des prestations à destination des consommateurs (entreprises et particuliers) sur les marchés de détail, relèvent davantage de l'activité d'opérateur d'infrastructures ou « d'opérateur d'opérateurs ». Tel est le cas également des prestations fondées sur l'infrastructure nécessaire à la fourniture de la composante du service de base sur le marché de détail (les boucles locales de cuivre et de fibre de l'OPT).
179. Ainsi, le choix, par le législateur, de qualifier ces activités de « service public » confiées à un seul opérateur, entretient une confusion, dans la mesure où elle les exclut d'une approche économique et concurrentielle, pourtant requise pour les réguler efficacement.

b) UNE ZONE DE CARENCE DE L'INITIATIVE PRIVEE

180. L'entrée des opérateurs alternatifs (PMT en 2011 sur les marchés de la téléphonie mobile et Viti en 2013 en tant que fournisseur d'accès à internet en position fixe) les a conduits à déployer leurs propres réseaux sur une partie du territoire de la Polynésie française, en fonction d'un objectif de couverture du territoire, d'un plan et d'un calendrier de déploiement prévus dans leurs cahiers des charges, et sur lesquels les opérateurs s'engagent.
181. De manière plus précise, les cahiers des charges des deux opérateurs alternatifs prévoient :

- S'agissant de PMT : i) une obligation de couverture minimale de la population par groupes d'îles et par île (voir les tableaux ci-dessous) qui implique un déploiement d'infrastructures sur chacune d'entre elles⁷⁷ et ii) un calendrier prévisionnel de déploiement sur le territoire, à horizon 2023, suivant les technologies 2G (GSM), 3G (UMTS) ou 4G (LTE) ;

Année	Lieu géographique de déploiement	%population couverte GSM	% population couverte UMTS	% population couverte
N (T1 + 1an)	Tahiti	66,3%	66,1%	67%
N+1	Moorea, Raiatea, Bora Bora, Huahine, Rangiroa	84,0%	72,5%	85%
N+2	Tahaa, Nuku Hiva	87,0%		88%
N+3	Hiva Oa, Fakarava	88,1%		89%
N+4	Rurutu, Ua Pou	89,6%		91%
N+5	Tubuai, Hao	91,0%		93%
N+6	Maupiti, Takarua	91,9%		94%
N+7	Raivavae, Mangareva	92,5%		94%
N+8	Rimatara, Manihi	93,1%		95%

Ile	GSM	UMTS
Tahiti	99,2%	98,9%
Moorea	99,1%	98,7%
Raiatea	88,0%	
Bora Bora	99,9%	
Rangiroa	99,9%	
Tahaa	99,9%	
Nuku Hiva	99,9%	
Hiva Oa	86,3%	
Fakarava	95,6%	
Rurutu	99,9%	
Ua Pou	64,0%	
Tubuai	99,9%	
Hao	99,9%	
Maupiti	97,8%	
Takarua	95,4%	
Raivavae	99,9%	
Mangareva	95,3%	
Rimatara	99,9%	
Manihi	87,6%	

- S'agissant de Viti : i) une obligation de couverture géographique de 90 % de la Polynésie française dans les délais prévus par ses autorisations d'utilisation des fréquences radioélectriques et d'établir et d'exploiter un réseau de télécommunications ouvert au public et à fournir un service de télécommunications ouvert au public⁷⁸, à savoir douze ans, ii) un

⁷⁷ A cet égard, il convient de souligner que les obligations de déploiement de PMT sont disproportionnées par rapport à celles qui s'imposent à ces concurrents Vini et Viti.

⁷⁸ Arrêté n° 274 CM du 18 février 2014 portant modification de l'arrêté n° 164 CM du 12 février 2010 conférant à la société VITI la qualité d'opérateur de télécommunication comme fournisseur d'accès à Internet l'autorisant en conséquence à établir et exploiter un réseau de télécommunication ouvert au public et à fournir un service de télécommunication ouvert au public.

calendrier prévisionnel de déploiement sur le territoire, à horizon 2022, suivant les technologies WiMax et LTE.

182. Les plans de déploiement prévisionnels de chacun des opérateurs (PMT, Viti et Vini) figurant dans leurs cahiers des charges ont été modifiés récemment (mai et juin 2017)⁷⁹, en conséquence notamment de l'attribution à chacun d'entre eux d'un droit d'utilisation de fréquences radioélectriques accueillant la technologie LTE.
183. Or, à ce jour, le réseau physique de PMT se limite aux îles de Tahiti, Moorea et Bora Bora. Celui de Viti se limite à l'île de Tahiti. Ces opérateurs font part de deux principaux freins au déploiement de leur réseau, de nature économique. En premier lieu, et comme rappelé ci-dessus, la clientèle potentielle se concentre majoritairement dans les Îles du Vent et les perspectives de gains sur les îles éloignées ne permettent pas de couvrir les investissements nécessaires à l'installation d'un réseau en propre. En second lieu, les tarifs des « liaisons louées » de l'OPT et les tarifs d'itinérance sur le réseau de Vini sont jugés trop élevés et pèsent négativement sur les projets de déploiement des deux opérateurs alternatifs⁸⁰. Il en résulte que la zone de concurrence par les infrastructures demeure limitée.
184. De son côté, le réseau physique de Vini couvre l'intégralité du territoire, suivant la technologie 2G (EDGE et GPRS) et une partie des îles de la Société en technologie 3G⁸¹. Son cahier des charges fait apparaître la prévision d'une couverture des archipels des Marquises et des Tuamotu en 3G entre 2019 et 2020.
185. Se pose la question complexe de l'équilibre économique des activités d'opérateur mobile dont le réseau est déployé sur l'ensemble du territoire. En effet, Vini distingue « la zone dense » qui correspond aux zones de présence physique des concurrents du groupe OPT, de « la zone non dense » où seul le groupe OPT est présent. La problématique tient au fait qu'opérer sur la zone non dense requiert des investissements lourds alors que plus de 80 % des clients sont présents en zone dense d'une part et d'autre part que la présence de concurrents sur cette dernière remet en cause le financement de ses investissements sur la première. En outre, Vini indique s'agissant du déploiement d'un réseau 3G dans les archipels des Marquises et des Tuamotu qu'il ne pourra être envisagé sans compter sur le déploiement par l'OPT de nouvelles infrastructures de collecte domestique. Ce déploiement est planifié avec la construction du câble sous-marin Natitua qui

⁷⁹ Arrêtés i) n° 818 CM du 13 juin 2017 portant modification de l'arrêté n° 581 CM du 4 mai 2011 modifié approuvant le cahier des charges associé à l'arrêté n° 2127 CM du 23 novembre 2010 conférant à la société Pacific Mobile Telecom la qualité d'opérateur de télécommunication et l'autorisant en conséquence à établir et à exploiter un réseau de télécommunication de troisième génération ouvert au public, ii) n° 817 CM du 13 juin 2017 portant modification de l'arrêté n° 343 CM du 18 mars 2010 modifié approuvant le cahier des charges associé à l'arrêté n° 2089 CM modifié du 16 novembre 2009 portant renouvellement de l'autorisation conférant à la société Vini les qualités d'opérateur de télécommunication, iii) n° 560 CM du 4 mai 2017 portant modification de l'arrêté n° 1480 CM du 25 août 2010 modifié approuvant le cahier des charges associé à l'arrêté n° 164 CM du 12 février 2010 conférant à la société VITI la qualité d'opérateur de télécommunication comme fournisseur d'accès à internet et l'autorisant en conséquence à établir et à exploiter un réseau de télécommunication ouvert au public.

⁸⁰ Par exemple, le tarif d'utilisation de câble Honotua domestique qui dessert les principales îles de la Société est significativement plus élevé (11 600F XPF le Mbit/s pour la liaison Tahiti-Moorea et 13 000F XPF le Mbit/s, pour la liaison Tahiti-Îles Sous-le-Vent) que le tarif d'utilisation du câble Honotua International (835F XPF le Mbit/s).

⁸¹ Les engagements de couverture de la population de l'opérateur Vini par son réseau 2G portaient initialement sur 90 % de la population de la Polynésie française.

a vocation à relier Tahiti aux Tuamotu et aux Marquises d'ici fin 2018⁸², en reliant 10 îles de ces archipels directement et 20 autres par l'intermédiaire de faisceaux hertziens⁸³.

186. En considérant, d'une part, les difficultés des opérateurs alternatifs à déployer leurs réseaux physiques sur les îles réputées concentrer la clientèle et à respecter leur calendrier de déploiement sur les autres zones, et, d'autre part, la question de l'équilibre économique des activités d'un opérateur mobile dont le réseau est déployé sur l'ensemble du territoire, force est de constater l'existence d'une « zone de carence de l'initiative privée », c'est-à-dire d'une zone où un acteur économique rationnel n'investira pas seul alors que le cadre réglementaire impose le déploiement de tous partout.

2. LES CONSEQUENCES NEFASTES

a) SUR L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE D'UNE ZONE DE CARENCE DE L'INITIATIVE PRIVEE

187. L'absence de prise en compte, dans le cadre réglementaire qui installe et organise la concurrence dans le secteur des télécommunications, d'une zone de carence de l'initiative privée, emporte de lourdes conséquences sur les conditions de développement de la concurrence et grèvent fortement les bénéfices qui en sont attendus, au détriment des opérateurs en place et, *in fine* des consommateurs polynésiens.
188. La première conséquence est de faire subir à l'opérateur historique qui couvre la zone de carence de l'initiative privée un poids de la concurrence disproportionné par rapport à celui qui devrait prévaloir dans le cadre d'un jeu normal de la concurrence. En effet, la couverture de l'ensemble du territoire lui a été imposée à l'époque du monopole où les subventions internes entre zones et/ou activités rentables et non rentables lui permettaient de pratiquer des tarifs de services péréqués sur ce territoire et d'atteindre un équilibre financier. Or, le développement de la concurrence et le gain de parts de marché des opérateurs alternatifs ont mécaniquement réduit les revenus du groupe historique là où la concurrence joue (phénomène « d'écroulement »), remettant en cause les possibilités de compenser entre zones et/ou activités rentables et non rentables. Comme l'indique Vini, « *l'équilibre économique est de plus en plus complexe* ». Selon l'opérateur, la tarification des services mobiles péréquée sur l'ensemble du territoire pourrait être remise en cause, dans le sens d'une augmentation des tarifs pratiqués dans les archipels éloignés, en défaveur du consommateur polynésien et à l'inverse des bénéfices attendus du jeu normal de la concurrence.
189. La deuxième est d'imposer aux opérateurs alternatifs des obligations de déploiement de leurs réseaux trop ambitieuses et décorréélées de toute logique économique. En effet, sur la zone de carence de l'initiative privée, imposer à tout opérateur d'investir massivement dans un réseau

⁸² A cet égard, une alternative technologique serait de recourir à la technologie satellitaire ; cette alternative n'est cependant pas, selon Vini, économiquement envisageable, l'augmentation des capacités satellitaires nécessaire pour fournir des prestations 3G mobile étant excessivement coûteuse et disproportionnée par rapport aux perspectives de revenus sur ces deux archipels.

⁸³ Le contrat entre l'OPT et Alcatel Submarine Network a été signé en juillet 2017. Le projet est évalué à 6,5 milliards de F. CFP pour une population concernée de 22 000 habitants. Sa date de mise en service prévisionnelle est fin 2018 (Source : Présentation OPT). Selon les propos de l'OPT rapportés dans la presse, « *la simple pose du câble va coûter 4 milliards de francs, et un réseau hertzien pour relier 10 îles supplémentaires conjugué à la rénovation des réseaux insulaires va faire monter la facture à 6,5 milliards de francs que l'OPT va financer par un mélange de fonds propres, d'économies de capacités satellites, d'emprunts et de subventions de l'État* » (Tahiti Infos du 20 juillet 2017).

physique coûteux sans perspectives de revenus pour les couvrir n'est pas justifié (les coûts de déploiement sont d'autant plus élevés que le territoire de la Polynésie française présente des spécificités et les perspectives de revenus d'autant plus faibles que la population est concentrée à 88 % sur l'archipel de la Société). Contraints par leur cahier des charges, les opérateurs doivent réinvestir leurs bénéfices dans ces investissements au détriment d'autres investissements, comme par exemple dans la qualité de service ou l'innovation, ou d'une baisse significative des prix de leurs offres. Une partie des bénéfices attendus de la concurrence pour le consommateur final est donc ainsi détournée au profit d'investissements qui n'ont pas vocation à être rentabilisés.

190. La troisième, qui résulte de la première et aggrave la deuxième, est le renchérissement des coûts et des tarifs des prestations de gros offertes par le groupe historique à ses concurrents par rapport aux niveaux qu'ils devraient avoir.
191. Notamment, s'agissant des marchés de la téléphonie mobile, PMT a recours, pour répondre à la demande de ses clients et à ses obligations de fourniture de services mobiles sur l'ensemble du territoire, à des prestations d'itinérance sur le réseau de Vini. Ces prestations d'itinérance, pour lesquelles le CPT prévoit uniquement qu'il y soit fait droit en cas de demande raisonnable (cf. § 28 et suivants), ne relèvent pas du régime d'interconnexion et de fait, ne sont pas régulées (ni sur leurs modalités techniques, ni sur leurs modalités tarifaires). Il en résulte que les parties négocient entre elles ces modalités techniques et tarifaires⁸⁴. Or, actuellement, si les négociations ont abouti entre PMT et Vini pour signer un accord d'itinérance pour les services mobiles voix en 2G, les opérateurs n'y sont pas parvenus pour les services mobiles voix et données en 3G sur les îles de la Société où PMT n'a pas encore déployé son réseau⁸⁵. De plus, compte tenu de la problématique d'équilibre financier soulevée par Vini en raison des coûts encourus par l'opérateur sur les archipels éloignés⁸⁶, son offre de prestations d'itinérance est actuellement composée de deux tarifs : l'un, moins élevé, dans les archipels éloignés, et l'autre, plus élevé, dans les zones où Vini estime que PMT aurait dû déployer, conformément à son cahier des charges, ses infrastructures mais ne l'a pas fait. Ainsi, ne pas avoir pris en compte l'existence d'une zone de carence de l'initiative privée dans l'organisation de la concurrence impacte à la hausse la tarification de l'offre d'itinérance proposée à PMT, qui vient grever ses capacités à investir dans le déploiement de son réseau et à proposer de offres plus attractives aux consommateurs.
192. S'agissant des marchés de l'accès à internet fixe, l'opérateur alternatif n'ayant pas déployé son réseau en dehors de Tahiti, seules les offres de Vini sont accessibles aux consommateurs qui ne bénéficient donc pas de l'ouverture du marché à la concurrence en dehors de cette île.

b) SUR L'INADEQUATION DE LA DELIMITATION DU SERVICE PUBLIC, NOTAMMENT DANS SA COMPOSANTE « TELECOMMUNICATIONS EXTERIEURES »

193. En l'état du CPT, l'OPT est en charge, au titre de sa mission de service public, du monopole des télécommunications extérieures, qui consiste en l'acheminement et le transport de tous

⁸⁴ A cet égard, la convention d'itinérance mobile qui lie PMT et Vini résulte d'une intervention ministérielle, prévue par le CPT en cas d'absence d'accord entre les parties (article D. 212-26 du CPT).

⁸⁵ Les raisons de l'échec de la négociation pour élargir la prestation d'itinérance aux services en 3G diffèrent selon les opérateurs.

⁸⁶ L'opérateur a en effet indiqué que les revenus de l'itinérance (perçus auprès de PMT) ne lui permettaient pas de couvrir ses coûts, ce qui l'aurait conduit à déperdre ses tarifs d'itinérance.

signaux de télécommunications à destination ou en provenance de la Polynésie française (cf. § 32).

194. En conséquence de ce monopole, seul l'OPT a accès aux offres de capacités satellitaires proposées par les opérateurs de satellites sur la région Pacifique. L'impossibilité, pour les opérateurs alternatifs, de recourir sans contractualiser avec l'OPT à la ressource satellitaire qui est nécessaire pour compléter la couverture du territoire en accès à internet (mobile et fixe), représente un frein significatif au déploiement de leurs réseaux. Tel est par exemple le cas de Viti qui souhaiterait obtenir des capacités sur le satellite de l'acteur Kacific qui a vocation à offrir (notamment) aux fournisseurs d'accès à internet de la zone Pacifique des capacités permettant de desservir la zone en accès à internet haut débit (dès 2019).
195. En conséquence également de ce monopole, seul l'OPT participe aux projets de câble sous-marin international. Tel fut le cas pour le câble Honotua international qui est désormais la propriété de l'OPT. Tel est encore le cas pour le futur câble Manatua, négocié entre la Polynésie française, la Nouvelle-Zélande, les îles Cook et les Samoa, qui a vocation à sécuriser les trafics acheminés aujourd'hui via le câble Honotua international en reliant Tahiti et Bora Bora aux îles Samoa, via les îles Cook et Niue. En effet, les pays et territoires impliqués, dont la Polynésie française, ont formé un consortium, qui a vocation à se partager les coûts encourus pour le développement du projet, dont le montant final ne sera arrêté qu'à l'issue des appels d'offres (d'ici fin 2017). Il ressort des documents publics sur ce projet que l'OPT, qui participe pour le compte de la Polynésie française assumera, sur le plan financier, l'ensemble des dépenses liées à la réalisation du projet (conception, construction, exploitation et maintenance du réseau), dont le montant de la quote-part de l'OPT est estimé à 3 milliards de F. CFP.
196. L'impossibilité, pour les opérateurs alternatifs de recourir, sans contractualiser avec l'OPT, aux capacités des câbles sous-marins internationaux qui sont nécessaires pour construire leur offre d'accès à internet (mobile et fixe), représente un frein significatif à leur développement.
197. L'entrée en service du câble est prévue en 2019 et apparaît également comme une opportunité d'accéder à de nouvelles capacités pour les opérateurs alternatifs de Polynésie française et développer leurs offres d'accès à internet.
198. Or, les conditions dans lesquelles les opérateurs alternatifs à l'OPT pourront accéder à l'infrastructure Manatua impacteront les conditions de concurrence en Polynésie française et *in fine* le développement des services au bénéfice du consommateur polynésien.
199. L'Autorité polynésienne de la concurrence rappelle que l'ensemble des conséquences néfastes précédemment évoquées ne sont pas le fruit du jeu normal de la concurrence, mais le résultat du périmètre du cadre concurrentiel qui n'a pas été défini en tenant compte des spécificités de la Polynésie française. Pour éviter que ne s'installe durablement une fracture numérique entre l'archipel de la Société et les autres archipels, il faudrait, dans les meilleurs délais, articuler une offre concurrentielle mieux adaptée aux spécificités de la Polynésie française.

3. LES VOIES D'AMELIORATION

200. Outre la reconsidération de la délimitation du service public polynésien, notamment dans sa composante « télécommunications extérieures » (b), l'Autorité polynésienne de la concurrence recommande de tenir compte de l'existence de zones de carence d'initiative privée afin de mieux promouvoir le développement de la concurrence sur le reste du territoire (a).

a) PRENDRE EN COMPTE L'EXISTENCE DE ZONES DE CARENCE D'INITIATIVE PRIVEE POUR PROMOUVOIR LE DEVELOPPEMENT DE LA CONCURRENCE SUR LE RESTE DU TERRITOIRE

201. Les spécificités de la Polynésie française tenant à son étendue et à sa dispersion géographique et démographique emportent de fait l'existence de zones de carence de l'initiative privée, dont la délimitation reste à définir.
202. Si certaines îles du territoire tombent *a priori* dans cette zone, comme celles qui ne sont pas reliées à un câble sous-marin domestique (directement ou par le biais de faisceaux hertziens), ou dans la « zone complémentaire » comme les îles de Tahiti, Moorea et Bora-Bora, il semble moins aisé de trancher le cas des autres îles qui sont⁸⁷, ou seront⁸⁸ reliées (directement ou par le biais de faisceaux hertziens) à un câble domestique. Pour ces dernières, il convient en effet d'évaluer dans les plus brefs délais, si les conditions économiques de l'utilisation du câble par l'ensemble des opérateurs sont/seront favorables et si le déploiement d'infrastructures de desserte (boucle locale) peut se faire dans des conditions raisonnables compte tenu des coûts et des perspectives de consommation.
203. Le périmètre de ces zones, « de carence d'initiative privée » ou « complémentaire » est par ailleurs variable selon les infrastructures (communications mobiles ou d'accès à internet fixe) et susceptible d'évoluer dans le temps, car il est dépendant des conditions et des décisions de déploiement des réseaux des opérateurs. Celles-ci dépendent quant à elles fortement des perspectives de revenus de ceux-ci sur les marchés de détail et des termes de leurs contrats sur les marchés de gros (notamment les tarifs des prestations d'itinérance et de terminaison d'appel mobile pour un opérateur mobile, les tarifs de prestations de liaisons louées pour tout opérateur alternatif dépendant de l'infrastructure filaire en monopole de l'OPT).
204. L'Autorité polynésienne de la concurrence considère que reconnaître l'existence d'une zone de carence de l'initiative privée revient à acter le fait qu'un seul et unique réseau physique ne soit déployé. Ceci n'implique pas nécessairement que cet unique réseau physique soit opéré par un unique opérateur.

i. Concernant la zone de carence de l'initiative privée et les services mobiles

205. Dans le secteur de la téléphonie mobile, la duplication du réseau physique radio (notamment la boucle locale radio) n'étant pas économiquement efficace dans les zones de carence d'initiative privée, il convient d'en tirer les conséquences en terme d'itinérance mobile nécessaire sur ce réseau et en terme d'investissements futurs sur ce réseau.

➤ Définir et mettre en œuvre une offre d'itinérance 2G obligatoire dans la zone de carence de l'initiative privée

206. Dans la mesure où l'opérateur historique Vini est le seul opérateur à être présent en infrastructures sur l'ensemble du territoire, cet unique réseau de communications mobiles serait dans l'immédiat le sien⁸⁹. A l'heure actuelle, le réseau de Vini dans la zone de carence de l'initiative privée est opéré en technologie 2G.
207. La reconnaissance d'une zone de carence de l'initiative privée implique de reconsidérer en premier lieu les modalités d'utilisation de ce réseau 2G par les opérateurs mobiles alternatifs de

⁸⁷ La câble Honotua domestique relie Tahiti à Moorea, Huahine, Raiatea et Bora-Bora.

⁸⁸ Au regard du projet de déploiement du câble domestique Natitua aux Tuamotu et aux Marquises.

⁸⁹ Le réseau de Vini est lui-même dépendant d'offres de gros de collecte achetées à l'OPT.

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

208. Dans de telles circonstances, une modification du cadre réglementaire en place dans le sens de la qualification de l'offre d'itinérance 2G de Vini d'offre d'itinérance 2G « obligatoire » est nécessaire, offre pour laquelle il conviendrait d'envisager un encadrement similaire à celui applicable aux « offres d'accès et d'interconnexion obligatoires » fournies par l'OPT et relevant du régime d'interconnexion.
209. Il faudrait également modifier le plan de déploiement des infrastructures de PMT figurant dans son cahier des charges en le limitant à la zone complémentaire à l'offre d'itinérance 2G obligatoire, et donc de le réviser significativement à la baisse ; de même, les obligations de déploiement du réseau du nouvel opérateur mobile Viti devront être établies en fonction de cette zone.

➤ *Anticiper la mise à niveau technologique du réseau de communications mobiles et mutualiser les investissements*

210. Dans la zone concernée, la couverture en services mobiles 2G (voix et données) permise par le réseau de Vini repose sur des liaisons satellitaires⁹⁰, fournies par l'OPT qui en détient, au titre de sa mission de service public des télécommunications extérieures, le monopole. La question de la mise à niveau du réseau de communications mobiles 2G de Vini en technologie 3G ou 4G⁹¹, la zone reconnue de carence de l'initiative privée, repose sur les possibilités d'augmenter les capacités satellitaires qui permettront d'augmenter les débits sur la zone concernée.
211. Dans le SDAN, il est fait état des évolutions de capacités satellitaires envisagées par l'OPT⁹², dans la perspective, notamment, de répondre à la croissance du parc de clients (à la fois en internet fixe et en internet mobile) et aux augmentations de débits programmées sur les offres. Il est également fait état de nouvelles initiatives satellitaires ayant vocation à couvrir la région Pacifique avec notamment les acteurs Kacific et Eutelsat qui planifient le lancement de satellites offrant des capacités dans les bandes de fréquences des communications électroniques dans les deux années à venir⁹³.

⁹⁰ « Les satellites utilisés dans les communications électroniques peuvent émettre dans plusieurs bandes de fréquences (S, Ku, Ka pour les communications civiles). Ils se positionnent sur différentes orbites. Les solutions satellitaires présentent l'avantage de pouvoir desservir toutes les habitations, même les plus reculées, mais souffrent de limitations structurelles (débits moindres, latence, quota de données utilisables limité) », SDAN, page 58.

⁹¹ A cet égard, selon la DGEN, la migration à envisager serait davantage vers un réseau de quatrième génération, dont le déploiement serait, d'une part, moins coûteux que celui d'un réseau de troisième génération, et d'autre part, d'un point de vue technologique plus pertinent dans la mesure où il repose sur un réseau « tout IP », plus adapté au développement des usages. Ce saut technologique est également proposé dans le SDAN (page 163).

⁹² Page 73 : une augmentation de 108 Mhz en bande C sur 2017 et 2018.

⁹³ Ces perspectives, qui *a priori* sont de nature à rendre possible le déploiement d'un réseau de communications mobiles de troisième ou quatrième génération sur la zone concernée, ne sont toutefois pas exemptes de fortes incertitudes quant à l'échéance de leur réalisation. En effet, il ressort de l'instruction qu'il demeure un certain nombre de barrières non négligeables aux possibilités de mobiliser les ressources satellitaires qui y sont nécessaires. Ces barrières sont de nature réglementaire, le monopole de l'OPT sur l'accès aux ressources satellitaires empêchant ses concurrents de négocier et s'interconnecter directement avec les acteurs du satellite. Elles sont également de nature économique. Vini indique à cet égard que viser une couverture en 3G des archipels

212. C'est pourquoi, le choix d'une offre d'itinérance 2G obligatoire ne doit pas s'inscrire indéfiniment dans le temps ; il doit être considéré comme une solution transitoire dans l'attente du déploiement de la technologie 3G ou 4G mobiles dans la zone concernée.
213. A cet égard, l'étude Idate précitée a souligné que compte tenu des évolutions des technologies mobiles en faveur de davantage de données, la fourniture des services de voix et d'internet haut débit sur une offre convergente fixe et mobile reposant sur la technologie LTE pourrait être une solution pertinente pour marquer le virage numérique des archipels éloignés. Ainsi, la mise à niveau du réseau de communications mobiles 2G de Vini en technologie 4G consiste en une étape décisive pour désenclaver, sur le plan numérique, la zone reconnue de carence d'initiative privée. Il convient en conséquence d'anticiper cette mise à niveau et d'en prévoir les modalités de mise en œuvre.
214. Sur cette question, l'Autorité polynésienne de la concurrence est en faveur de la mutualisation des infrastructures, qui a par ailleurs été mise en avant dans le cadre du SDAN.
215. A titre liminaire, il convient de rappeler les différents degrés de la mutualisation, qui consiste en un partage symétrique des infrastructures entre opérateurs (la mutualisation se distingue ainsi de l'itinérance, qui consiste en un partage asymétrique du réseau). Dans son avis n° 13-A-08 du 11 mars 2013 relatif aux conditions de mutualisation et d'itinérance sur les réseaux mobiles, l'Autorité de la concurrence métropolitaine a ainsi distingué :
- **La mutualisation passive**, qui consiste en la mutualisation de sites entre opérateurs, c'est-à-dire l'utilisation commune par les partenaires de tout ou partie des éléments passifs d'infrastructure tels que les pylônes, les feeders (câbles coaxiaux reliant les antennes aux stations de base), les locaux, l'environnement technique des équipements des réseaux (électricité, climatisation, génie civil, ...). Sur chaque site utilisé en commun, chaque opérateur déploie ses propres équipements actifs et ses propres antennes, et utilise ses propres fréquences⁹⁴. La mutualisation passive favorise des économies de coûts fixes, tout en permettant à chaque opérateur de conserver une plus importante capacité de différenciation que les autres formes de mutualisation. Elle induit *a priori* également moins d'échanges d'informations sensibles entre opérateurs.
 - **La mutualisation active**, qui consiste en un partage d'installations actives entre opérateurs, constitue une forme plus avancée de partage, puisque s'ajoute à la mise en commun des installations passives la mutualisation d'équipements actifs. Ainsi, les opérateurs peuvent utiliser en commun un seul réseau d'accès radioélectrique (« RAN sharing », pour Radio Access Network), à savoir non seulement les sites et les antennes, mais également les équipements actifs correspondant aux stations de base, aux contrôleurs de stations de base et aux liens de transmission associés, reliant les stations de bases à leur contrôleur. Les opérateurs raccordent ensuite leur cœur de réseau à chacun des RNC concernés par l'accord de RAN sharing. La mutualisation active, à divers degrés, permet des économies plus importantes que la mutualisation passive, mais elle limite davantage la capacité de différenciation des opérateurs. Les informations échangées entre ces derniers sont de

éloignés sur l'unique base d'une augmentation des capacités satellitaires n'est pas économiquement envisageable (même si techniquement réalisable). L'entreprise précise que la couverture en 3G des îles qui seront desservies par Natitua ne pourra ainsi l'être que grâce à ce nouveau câble, qui permet de « *générer des économies d'échelle par la diminution du recours aux ressources satellitaires* », ce que confirme le SDAN (page 177). Enfin, le SDAN fait valoir, tout en soulignant la nécessité de « *mobiliser les technologies satellitaires et leurs évolutions en cours pour compléter la connectivité des câbles sous-marins* » (page 164), que « *le coût des évolutions envisagées pour les capacités satellitaires des archipels éloignés doit être clarifié* » page 177).

⁹⁴ La mutualisation passive peut aussi donner lieu, en plus du partage d'équipements au partage du système antenne.

surcroît plus importantes et plus sensibles, ce qui peut induire un plus grand risque de restriction de la concurrence.

- **La mutualisation des fréquences**, qui consiste en la mise en commun des fréquences, s'appuie sur un accord de RAN sharing plus engageant puisqu'il consiste à mettre en commun les fréquences des différents partenaires de l'accord, en vue de leur exploitation combinée. Dans ce type de mutualisation par nature très poussée, les clients de chacun des opérateurs associés accèdent à l'ensemble des fréquences concernées. Cette solution dite aussi « MOCN » (Multi Operator Core Network) implique également le partage du contrôleur de réseau radio et des stations de base. La mutualisation de fréquences est une forme très intégrée de mutualisation, qui ne laisse que peu de possibilité de différenciation sur la boucle locale radio. Un tel accord, appliqué sur une large part du réseau, pourrait avoir en pratique des effets comparables à ceux d'une véritable reconsolidation, par rachat ou fusion d'opérateurs (« concentration » en droit de la concurrence).

216. Dans l'avis précité, l'autorité de la concurrence métropolitaine passe au crible de l'analyse concurrentielle les accords de mutualisation dans le secteur des communications mobiles, dont la mise en œuvre peut s'effectuer par le biais de contrats entre les parties ou par la création d'entreprises communes, de plein exercice ou non. En cela, les accords de mutualisation constituent, du point de vue des règles de concurrence, des accords de coopération horizontale et en particulier des accords de production. Leur analyse concurrentielle repose en conséquence sur la pratique décisionnelle et la jurisprudence relative à l'application de l'article LP 200-1 du code de la concurrence⁹⁵ qui prohibe, lorsqu'elles ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence, les actions concertées, conventions ou coalitions lorsqu'elles tendent notamment à limiter ou contrôler la production.
217. Cependant, au titre de l'article LP 200-5 du même code, peuvent être exclues du champ des prohibitions, *« les pratiques dont les auteurs peuvent justifier qu'elles ont pour effet d'assurer un progrès économique, y compris par la création ou le maintien d'emplois, et qu'elles réservent aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, sans donner aux entreprises intéressées la possibilité d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause. Ces pratiques ne doivent imposer des restrictions à la concurrence, que dans la mesure où elles sont indispensables pour atteindre cet objectif de progrès »*. L'Autorité de la concurrence métropolitaine souligne à cet égard que *« dans le cas des accords de partage de réseaux, certains bénéfices spécifiques peuvent être attendus : une meilleure couverture de la population, dans les zones denses comme dans les zones moins denses, une rapidité accrue du déploiement, une amélioration de la qualité de service en cas de multiplication du nombre de sites et enfin, dans le cas spécifique des réseaux de quatrième génération (technologie LTE), des débits sensiblement accrus si des opérateurs s'accordent pour exploiter en commun deux blocs de fréquences contigus. Si l'accord conduit à restreindre le nombre de sites, des bénéfices environnementaux peuvent aussi être envisagés »*⁹⁶.
218. Au cas d'espèce, les aspects bénéfiques de la mise en place d'accords de mutualisation entre les opérateurs mobiles (Vini, PMT et Viti) pour assurer la migration vers un réseau mobile de

⁹⁵ « Sont prohibées, même par l'intermédiaire direct ou indirect d'une société implantée hors de la Polynésie française, lorsqu'elles ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché de la Polynésie française, les actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites ou coalitions, notamment lorsqu'elles tendent à : 1° limiter l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises ; 2° faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse ou leur baisse ; 3° limiter ou contrôler la production, les débouchés, les investissements ou le progrès technique ; 4° répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement ».

⁹⁶ Avis ADLC n° 13-A-08, 11 mars 2013

nouvelle génération sur la zone reconnue de carence d'initiative privée, bien qu'ils devraient faire l'objet d'une étude approfondie par l'Autorité polynésienne de la concurrence, pourraient être suffisamment significatifs pour justifier de tels accords.

219. Il n'en est pas moins nécessaire d'encadrer le choix du degré de mutualisation ainsi que de ses modalités de mises en œuvre, en appréciant les termes des accords de mutualisation qui seront *in fine* mis en place, de façon à pouvoir limiter les effets restrictifs sur la concurrence de ces accords au regard des bénéfices qui en sont attendus. Dans l'avis précité, l'Autorité de la concurrence métropolitaine établit ainsi une grille d'analyse des accords de mutualisation en fonction des caractéristiques des marchés de la téléphonie mobile (degré de concentration et durabilité de la concentration, de transparence, de stabilité, de complexité), de l'identité des parties à l'accord (dont le pouvoir de marché individuel et conjoint sur les marchés) et d'autres caractéristiques tels que la portée géographique, l'autonomie décisionnelle des parties (financière, technique et commerciale), le degré de partage d'information entre les parties, la nature des coûts mis en commun et les risques d'élimination de la concurrence. Elle aboutit, au terme de son analyse, à un certain nombre de conclusions quant au risque pesant sur la concurrence, qui est d'autant plus élevé que :
- le degré de concentration sur les marchés de gros et de détail est fort et durable, le degré de transparence sur le marché de détail est élevé ;
 - le pouvoir de marché des parties à l'accord, individuellement et conjointement, à la fois sur le marché sur lequel est conclu l'accord et sur les marchés situés en aval, est renforcé ;
 - l'accord de mutualisation couvrira une part importante des réseaux des opérateurs et s'appliquera sur une large partie du territoire ;
 - l'actif partagé représente une part importante de l'investissement total consenti par un opérateur et de fait réduit son autonomie financière ;
 - le degré d'autonomie technologique des parties à l'accord est faible (les parties s'accordant, en fonction du degré de mutualisation retenu, sur des facteurs structurants tels que l'implantation des sites, leur densité, les capacités mises en œuvre, les liens de collecte entre sites...) ;
 - les possibilités de différenciation des services proposés aux consommateurs sont faibles (ce qui dépend notamment du degré de mutualisation retenu et du degré d'autonomie technique qui en découle) ;
 - la quantité d'informations requises par l'accord (sur le volume de communications, le nombre de clients, leur comportement de consommation, ...), leur caractère sensible et stratégique, leur niveau de détail sont importants (ce qui dépend notamment du degré de mutualisation retenu).
220. L'Autorité de la concurrence métropolitaine considère que ces accords « *sont à considérer de manière simultanée pour évaluer les effets potentiels des accords de partage de réseaux ainsi que leur probabilité. Ces accords peuvent atténuer la concurrence de deux manières, soit en limitant la concurrence entre les parties à l'accord, soit en conduisant à marginaliser, voire à évincer, les opérateurs tiers. Il convient ainsi de s'assurer que la mise en commun d'infrastructures ne se traduise ni par un affaiblissement de la concurrence entre les parties à l'accord, qui doivent conserver une incitation et une capacité à se différencier, ni par un risque de marginalisation ou d'éviction des opérateurs tiers, au point que le marché s'en trouverait déstabilisé dans sa structure* ». Enfin, l'Autorité de la concurrence métropolitaine conclut, s'agissant de la mise en place d'accords de mutualisation dans les zones considérées comme peu denses du territoire métropolitain, que le partage d'infrastructures passives ou le partage d'infrastructures actives sont envisageables, « *dans la mesure où les gains attendus sont*

importants et qu'ils peuvent être rétrocédés aux consommateurs par le biais d'un déploiement plus rapide ou plus étendu des réseaux dans ces territoires : la mutualisation peut créer une émulation bénéfique autour d'un « mieux-disant territorial ». Elle émet cependant des réserves s'agissant des accords de partage des fréquences, y compris s'agissant de la norme LTE, dans la mesure notamment où les gains supplémentaires apportés par des débits crêtes supérieurs peuvent ne pas suffire à compenser les risques restrictifs liés à l'ampleur et à la nature des informations nécessairement échangées dans le cadre de ce type de partenariat. Quel que soit le degré de mutualisation retenu, elle préconise en outre de prendre des précautions particulières en ce qui concerne l'échange d'informations, soutenant la voix de la création d'une entreprise commune chargée de piloter le réseau partagé. En effet, « ce dispositif peut permettre, lorsque toutes les précautions nécessaires sont prises, de limiter la circulation des informations relatives à l'exploitation du réseau à l'entreprise commune, qui doit faire en sorte qu'elles ne soient pas transmises aux sociétés-mères et à leurs divisions commerciales ».

221. Au cas d'espèce, les caractéristiques du secteur des communications mobiles en Polynésie française appellent à considérer avec une extrême vigilance tout projet d'accord de mutualisation qui sera proposé :
- les marchés de gros et de détail sont fortement concentrés et de manière durable ;
 - le marché de détail est transparent et l'émulation concurrentielle y est relativement faible ;
 - l'accord de mutualisation concernera les seuls trois opérateurs en place et i) conduira à une part de marché conjointe monopolistique sur le marché amont, ii) portera sur la production d'une infrastructure commune nécessaire aux trois opérateurs pour opérer sur le marché aval ;
 - l'ampleur des investissements requis nécessitera *a priori* un degré élevé de mutualisation et par suite une perte d'autonomie financière, technique et commerciale assez élevée de chacun des opérateurs ;
 - le degré élevé de mutualisation *a priori* requis génèrera des échanges d'information relativement poussés permettant à chacune des parties à l'accord de déduire de façon précise les politiques commerciales des autres parties et renforçant leur capacité à se coordonner.
222. Si l'Autorité polynésienne de la concurrence recommande d'anticiper et de prévoir, dans les zones de carence de l'initiative privée, la migration du réseau de communications mobiles vers un réseau de nouvelle génération technologique sous la forme d'accords de mutualisation entre les opérateurs mobiles présents en Polynésie française, elle recommande par ailleurs :
- que cette démarche fasse l'objet de réunions multilatérales impliquant l'ensemble des protagonistes, opérateurs et régulateur sectoriel, de façon à ce que les choix technologiques et économiques soient discutés et arrêtés de manière commune ;
 - que le ou les projets d'accords de mutualisation soient soumis à l'appréciation de l'Autorité polynésienne de la concurrence, qui, selon la grille applicable et en fonction des spécificités propres au secteur des télécommunications en Polynésie française, en établira les bilans concurrentiels⁹⁷.

⁹⁷ A défaut, l'Autorité polynésienne de la concurrence pourrait, conformément à l'article LP 620-5 du code de la concurrence, se saisir d'office de la conformité de tels accords avec le code de la concurrence.

ii. Concernant la zone de carence de l'initiative privée et les services d'accès à internet

223. Dans le secteur de l'accès à internet fixe, le même raisonnement s'applique pour la mise en place d'accords de mutualisation⁹⁸, la question de la couverture de la zone de carence de l'initiative privée ne peut cependant être considérée de manière isolée.
224. En effet, au regard de la lourdeur des investissements requis pour déployer un réseau FTTH ou pour effectuer la migration du réseau cuivre vers la technologie VDSL, de la nécessité d'effectuer une évaluation des besoins (qui *a priori* n'a pas été conduite) et de l'évolution des usages sur cette zone, il convient davantage de se poser la question du mix technologique qui permettra aux opérateurs d'y fournir des offres d'accès à internet, toute technologie confondue.
225. Sur ce point, l'Autorité polynésienne de la concurrence recommande que des études soient conduites, impliquant l'ensemble des opérateurs et les autorités publiques, pour déterminer le mix technologique le mieux adapté aux spécificités polynésiennes, en tenant compte du meilleur ratio entre investissements nécessaires et objectifs à atteindre.
226. L'objectif principal de ces études, qui par ailleurs apparaissent comme un préalable à la mise en œuvre des préconisations du SDAN, serait de rationaliser les décisions d'investissements en y impliquant, aux côtés du groupe OPT, les opérateurs alternatifs. Ces études devront tenir compte de la migration du réseau de communications mobiles vers un réseau de quatrième génération et des accords de mutualisation entre opérateurs mobiles la finançant.

iii. Concernant la zone complémentaire à la zone reconnue de carence de l'initiative privée

227. *S'agissant des services mobiles*, dans la zone complémentaire à la zone reconnue de carence de l'initiative privée, il conviendra d'inciter les opérateurs mobiles PMT et Viti à déployer leurs réseaux physiques de boucle locale radio, dans la perspective d'offrir aux consommateurs des services mobiles comprenant un service d'accès à internet mobile. Cependant, ces investissements ne pourront être réalisés que si l'environnement concurrentiel et économique y est favorable. Il n'est par ailleurs pas exclu que, dans cet environnement économique favorable, certaines portions de la zone complémentaire ne puissent être couvertes par les infrastructures des trois opérateurs simultanément ; en d'autres termes, il est possible que le jeu normal de la concurrence conduise seul PMT à dupliquer les infrastructures de Vini dans certaines îles et seul Viti dans d'autres.
228. En premier lieu, cet environnement favorable dépend des conditions et modalités d'accès aux offres de gros de capacités mises à disposition par l'OPT sur ses infrastructures Honotua domestique et, à moyen terme sur Natitua. Or, dans la mesure où PMT et Viti n'ont plus la possibilité de participer au financement et d'être associés à l'exploitation de ces câbles sous-marins⁹⁹, il convient de s'assurer que les conditions d'accès à ces infrastructures sur lesquelles l'OPT est en monopole permettent effectivement à ces opérateurs de se déployer sur les îles desservies directement ou indirectement par le biais de faisceaux hertziens. En l'état du CPT, ces infrastructures relèvent du régime d'interconnexion et doivent à ce titre être tarifées

⁹⁸ A cet égard, voir notamment les avis de l'Autorité de la concurrence métropolitaine n° 09-A-47 du 22 septembre 2009 relatif au dispositif proposé par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en ce qui concerne les modalités de mutualisation de la partie terminale des réseaux à très haut débit en fibre optique et n° 10-A-18 du 27 septembre 2010 relatif à un projet de décision de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes portant sur le déploiement de la fibre optique en dehors des zones très denses.

⁹⁹ Le premier parce qu'il est opérationnel et le second parce que le projet est abouti et que commence le stade de sa mise en œuvre.

notamment selon les principes d'objectivité, de transparence, de non-discrimination et leurs tarifs ne doivent pas conduire à imposer indûment aux opérateurs qui les utilisent des charges excessives. Il sera revenu ci-après sur les questions d'évaluation des coûts et de tarification (cf. § 280 et suivants). En outre, et au-delà de ce que prévoit le CPT, il convient de considérer la question de la création de nouvelles offres de gros, autres que les offres de capacités de bout en bout actuellement fournies par l'OPT. Il s'agirait par exemple d'offres de gros de fibre noire ou de bande passante, qui entreraient dans le champ du régime d'interconnexion. En effet, sur la zone complémentaire, le panel des offres de gros mises à disposition des opérateurs alternatifs doit leur permettre une liberté de choix dans leurs investissements et dans leurs structures de réseaux, qui les conduiront à se différencier significativement sur le marché de détail, à la fois au niveau des services offerts, de leur prix et de leur qualité de service.

229. En second lieu, l'environnement favorable nécessaire à la poursuite du déploiement des opérateurs mobiles repose sur les conditions de l'itinérance sur les réseaux déjà déployés qu'ils obtiennent de leurs concurrents. Ainsi, comme aujourd'hui, PMT devra recourir à l'itinérance sur le réseau de Vini, et Viti aura, dans un premier temps, le choix de l'itinérance sur les réseaux de PMT et Vini. Dans l'éventualité où certaines îles de la zone ne seraient, dans le cadre du jeu normal de la concurrence, couvertes que par deux opérateurs (Vini et l'un des opérateurs alternatifs), devront s'installer des contrats d'itinérance croisée. La question des conditions de l'itinérance mobile dans ce contexte est délicate et ne peut obtenir, à ce stade, de réponse précise. Les dispositions du CPT relatives à l'itinérance mobile en vigueur pourraient suffire si la remise à plat de la couverture en services mobiles de la zone de carence de l'initiative privée était traitée. En effet, cela permettrait aux opérateurs PMT et Viti de réaliser des économies grâce à la mise en œuvre des conditions de l'itinérance 2G obligatoire recommandées ci-dessus. Cet effet combiné à celui de la mise en œuvre d'une régulation économique des prestations de gros fondées sur le câble Honotua domestique, telle que préconisée par l'Autorité polynésienne de la concurrence ci-après (cf. § 273 et suivants), devraient permettre aux opérateurs de se concentrer sur leurs déploiements dans la zone complémentaire. A cet égard, il peut être utilement rappelé que, dans une perspective d'économie de coûts fixes, les opérateurs peuvent recourir à la mutualisation passive de leurs infrastructures, qui ne se limite pas au partage de pylônes (cf. § 215 et suivants) et qui est encouragée par le CPT¹⁰⁰.
230. *S'agissant des services d'accès à internet fixe*, le même raisonnement s'applique. Viti indique ne pas encore avoir déployé son réseau au-delà de l'île de Tahiti en raison des conditions tarifaires de l'offre de liaisons louées de l'OPT, et en particulier des offres fondées sur le câble Honotua domestique. Comme développé ci-dessus, pour inciter le déploiement de Viti et de PMT en tant que fournisseur d'accès à internet, il convient de mettre en œuvre une régulation économique efficace de ces offres, sujet qui est abordé ci-après (cf. § 273 et suivants).

b) RECONSIDERER LA DELIMITATION DU SERVICE PUBLIC, NOTAMMENT DANS SA COMPOSANTE « TELECOMMUNICATIONS EXTERIEURES »

231. Comme il a été développé dans le cadre des conséquences néfastes (cf. § 193), le monopole de l'OPT sur les télécommunications extérieures génère des barrières significatives au développement de la concurrence dans le secteur au détriment du consommateur polynésien.

¹⁰⁰ « Les autorités compétentes de la Polynésie française veillent : [...] 6° À encourager l'utilisation partagée entre les opérateurs des installations [...] » (article D. 212-2 CPT).

En effet, il entrave ou empêche les opérateurs alternatifs de s’approvisionner directement en capacités et en connectivité à l’internet mondial¹⁰¹.

232. L’Autorité polynésienne de la concurrence considère en conséquence qu’il est nécessaire de reconsidérer le périmètre de cette composante du service public de façon à limiter la barrière à l’accès à ces capacités et en connectivité à l’internet mondial.
233. Deux volets de cette évolution du CPT sont à envisager, en levant en premier lieu le monopole de l’accès de l’OPT sur les capacités satellitaires disponibles à ce jour et celles qui le seront à l’avenir. Cependant, la levée du monopole au titre du service public sur l’accès aux ressources satellitaires ne remet pas en cause le monopole du groupe OPT sur la tête de réseau et le centre de transmission. C’est pourquoi il convient de combiner cette évolution réglementaire du CPT avec l’élargissement nécessaire, déjà évoqué dans le cadre de la « prestation d’itinérance obligatoire », des prestations tombant soumises à la « régulation économique », au titre des « prestations d’accès et d’interconnexion obligatoires » fournies par l’OPT et relevant du régime d’interconnexion.
234. Le deuxième volet concerne la levée du monopole de service public de l’OPT sur le câble sous-marin existant (Honotua) et le câble international en projet de construction (Manatua). De manière similaire, cette modification du cadre réglementaire ne remettrait pas en cause le monopole de fait de l’OPT sur l’infrastructure Honotua, qui lui appartient à 100 % (en dépit d’un financement conjoint de la Polynésie française qui aurait pu la conduire à en détenir des parts en propre, indépendamment de l’établissement public OPT) et le monopole à venir sur l’infrastructure Manatua. Sur ce point en particulier, l’instruction n’a pas permis de mettre à jour l’état d’avancement des accords internationaux, entre l’Etat et la Polynésie française et entre la Polynésie française et l’OPT. Si cet état d’avancement peut encore permettre aux opérateurs alternatifs présents en Polynésie française d’être impliqués dans le financement du tronçon concernant le territoire, il conviendrait d’envisager en priorité cette option. Telle est également la position du SDAN qui, dans l’objectif d’accentuer l’ouverture du marché des télécommunications, préconise d’« associer les différents opérateurs aux grands projets d’infrastructures du Pays » (page 163).
235. Dans le cas contraire et suivant le même raisonnement que précédemment, il faudrait prévoir simultanément à l’évolution de la délimitation du service public des télécommunications extérieures, une évolution du cadre réglementaire de manière à considérer comme « prestations d’accès et d’interconnexion obligatoires » les offres d’accès à des infrastructures par les opérateurs alternatifs, dans la perspective de dynamiser le secteur et permettre aux opérateurs fournissant de l’accès à internet de fournir de tels services aux consommateurs, particuliers et entreprises, à des tarifs concurrentiels. Cela correspond d’ailleurs à une des conclusions du SDAN (page 161), qui propose que soient mis en place des mécanismes d’achats type IRU (Indefeasible Right of Use ou droits d’usages indéfectibles). Ces contrats, qui consistent en un droit d’utilisation de capacités fermes et de longue durée (de 5 à 15 ans), peuvent être mis en œuvre pour différents types d’offres de gros, de la plus simple (offre de fibre noire non sécurisée) à la plus aboutie (offre de transit IP sécurisé).

¹⁰¹ A cet égard, il doit être précisé qu’un opérateur ayant obtenu la qualité de FAI est en mesure de s’approvisionner directement en connectivité internet mondiale ; cependant, l’OPT demeure en monopole sur le transport et l’acheminement de cette connectivité via le câble Honotua international.

C. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE REGULATION ECONOMIQUE EFFICACE

1. LES CONSTATS

a) L'INADEQUATION DU PERIMETRE DES OFFRES DE GROS REGLEMENTEES ET DU PERIMETRE DU MONOPOLE DE L'OPT

236. Dans le secteur des télécommunications et dans une approche concurrentielle, il est d'usage de distinguer deux principaux types de marchés : les marchés de produits et services fournis aux utilisateurs finals (les marchés de détail) et les marchés de l'accès et de l'interconnexion (au sens général), pour les opérateurs, aux installations nécessaires à la fourniture de ces services et produits aux utilisateurs finals (les marchés de gros).
237. L'ouverture du secteur à la concurrence entraîne la création de marchés de gros sur lesquels l'opérateur historique propose aux nouveaux entrants des offres d'accès et d'interconnexion à ses infrastructures de façon à ce que ces derniers puissent se développer en proposant des services sur les marchés de détail. Les revenus qu'ils perçoivent sur les marchés de détail leur permettent ensuite d'investir dans leurs propres réseaux, dans la perspective, lorsque cela est possible et pertinent, de diminuer leur dépendance aux offres de gros de l'opérateur historique (en gravissant ce qui est communément connu sous le terme de « l'échelle des investissements ») voire de s'en affranchir, en l'absence d'infrastructures essentielles ou réservées légalement à l'opérateur historique.
238. Comme déjà indiqué, l'ouverture à la concurrence du secteur en Polynésie française, prévue par le CPT, instaure la concurrence sur les communications mobiles et la fourniture d'accès à internet et maintient un monopole de l'OPT sur l'ensemble de ses infrastructures filaires de desserte et de collecte. En outre, le CPT prévoit un monopole de l'OPT sur les télécommunications extérieures, ce qui lui réserve l'exclusivité de l'exploitation du câble Honotua international (qui lui appartient intégralement *in fine*) et de l'approvisionnement en capacités satellitaires fournies par les acteurs du secteur sur la région Pacifique.
239. Il en ressort d'une part que le périmètre des activités concurrentielles demeure très restreint et d'autre part que les opérateurs alternatifs dépendent fortement des infrastructures détenues par l'OPT. Cette dépendance est par ailleurs pérenne dans la mesure où elle est prévue légalement par le CPT. En d'autres termes, l'activité des opérateurs alternatifs dépend très fortement et durablement de la mise sur les marchés de gros, par l'OPT, d'offres d'accès et d'interconnexion à ses infrastructures et de leurs modalités techniques et tarifaires.
240. La dépendance à l'OPT est de plus renforcée par le régime d'autorisation d'établir et d'exploiter des réseaux ouverts au public prévu au CPT qui cloisonne le champ des possibilités d'approvisionnement par les opérateurs alternatifs. Ainsi, seul un opérateur ayant obtenu la qualité de fournisseur d'accès à internet est en mesure de s'approvisionner directement auprès des fournisseurs internationaux de connectivité internet quand bien même le service qu'il offre sur les marchés de détail comprend un service d'accès internet¹⁰². Tel est le cas par exemple de PMT qui, de par son autorisation d'opérateur de communications mobiles a la possibilité de fournir aux clients finals des services d'accès à internet mobile mais doit en revanche s'approvisionner auprès des fournisseurs d'accès à internet OPT ou Viti pour obtenir de la connectivité à l'internet mondial sur le marché de gros.

¹⁰² Cet opérateur reste quand même dépendant de l'OPT pour le transport et l'acheminement des données par le câble sous-marin Honotua international.

241. Par ailleurs, comme rappelé aux paragraphes 16 et suivants, le CPT prévoit un régime d'interconnexion, qui encadre la fourniture d'un certain nombre de prestations, par l'OPT et les opérateurs alternatifs, dont le périmètre est fondé sur une définition de l'interconnexion également prévue par le CPT : « *On entend par interconnexion, les prestations réciproques offertes par deux opérateurs de réseaux ouverts au public qui permettent à l'ensemble des utilisateurs de communiquer librement entre eux, quels que soient les réseaux auxquels ils sont raccordés ou les services qu'ils utilisent. On entend également par interconnexion, les prestations d'accès au réseau offertes dans le même objet par un opérateur de réseau ouvert au public à un prestataire de service de télécommunication* ».
242. Les prestations reconnues comme des prestations d'interconnexion tombent ainsi dans le régime d'interconnexion qui emporte un certain nombre d'obligations, dont des obligations tarifaires. Les « tarifs de référence d'interconnexion » (les « TRI ») de ces prestations doivent notamment respecter les principes d'objectivité, de transparence et de non-discrimination, rémunérer l'usage effectif du réseau, refléter les coûts correspondants et ne pas conduire à imposer indument aux opérateurs les utilisant des charges excessives.
243. Relèvent ainsi de ce régime les prestations de gros de terminaison d'appels vocaux sur les réseaux de chacun des opérateurs, fixe (OPT) et mobiles (PMT et Vini). Cependant, il ressort de l'instruction que les prestations de terminaison d'appels SMS sur les réseaux mobiles ne sont pas tarifées selon les principes prescrits par le régime d'interconnexion du CPT, bien que respectant *a priori* la définition de « prestations réciproques ».
244. Relèvent également du régime d'interconnexion les prestations de gros de liaisons louées offertes par l'OPT en sa qualité d'opérateur de service public, au titre des services obligatoires (cf. § 22). Ces prestations reposent sur les infrastructures de collecte de l'OPT relevant du monopole de l'OPT, dont le câble sous-marin Honotua domestique et le futur câble domestique Natitua.
245. En outre, le tribunal administratif de la Polynésie française, dans une décision de juin 2013¹⁰³, a considéré que relevait également du régime d'interconnexion, les offres de capacités fournies par l'OPT dans le cadre de sa mission de service public des télécommunications extérieures sur le câble Honotua international, au regard notamment du monopole dont dispose l'OPT sur cette infrastructure et de la nécessité, pour son concurrent Viti, d'y accéder dans la perspective d'opérer sur le marché de détail¹⁰⁴. Un arrêté en conseil des ministres a par la suite modifié le CPT en ce sens¹⁰⁵.

¹⁰³ Décision du tribunal administratif de la Polynésie française n°1300083, 11 juin 2013, SAS VITI : « *Considérant, d'une part, que compte tenu du contexte géographique de la Polynésie française, notamment des particularités liées à l'insularité et du monopole dont dispose l'Office des postes et télécommunications pour l'accès au réseau Internet par le câble, la mise à disposition d'un autre opérateur de capacités de transmission doit être regardée comme confondue avec l'opération d'interconnexion; qu'ainsi, même si les relations entre les deux opérateurs ne sont pas entre elles à proprement parler des relations d'interconnexion, les deux opérateurs se trouvent placés, de fait, dans un régime d'interconnexion, dès lors que les réseaux mis en place et utilisés par l'opérateur public fournisseur d'accès à Internet permettent à la SAS Viti non pas de répondre à ses besoins propres, mais de remplir sa mission auprès de ses clients, en s'interconnectant au réseau exploité par la société Mana, filiale à 100% de l'OPT et au réseau mondial ; qu'en conséquence, toute liaison louée dans ce contexte doit être regardée comme relevant du régime juridique de l'interconnexion au sens des dispositions du code des postes et télécommunications* ».

¹⁰⁴ A cet égard, bien que relevant également du monopole des télécommunications extérieures, l'OPT ne met à ce jour pas à disposition de ses concurrents des offres de gros de capacités satellitaires.

¹⁰⁵ Arrêté n° 1871 CM du 15 décembre 2014.

246. Cependant, le contrat souscrit notamment¹⁰⁶ par les opérateurs mobiles, appelé « contrat TIX », qui correspond au point d'échange internet nécessaire pour fournir de l'accès à internet mobile sur le marché de détail et qui offre un service de bout-en-bout composé de l'utilisation du câble Honotua (régime d'interconnexion), d'une composante de collecte (régime d'interconnexion), de la connectivité à l'internet mondial et de l'exploitation de l'équipement TIX (équipement du réseau filaire de l'OPT en monopole) n'a pas été considéré comme une « convention d'interconnexion » en raison de la possibilité, pour un fournisseur d'accès à internet alternatif à l'OPT de recourir en propre à une prestation de connectivité à l'internet mondial. Pour ce faire, ce dernier devrait néanmoins recourir à l'OPT pour l'utilisation du câble Honotua, pour la composante de collecte et l'équipement TIX.
247. Enfin, ne sont pas considérées comme relevant du régime d'interconnexion les offres de gros d'accès à la boucle locale de cuivre de l'OPT (offre qui n'existe pas à ce jour car aucun opérateur alternatif n'en aurait exprimé la demande) ou à la boucle locale de fibre de l'OPT, qui existe et est notamment utilisée par Viti pour offrir des offres d'accès à internet sur le marché de détail. Les conditions de cette offre de gros sont donc arrêtées entre l'OPT et Viti au terme de négociations purement commerciales. Les offres de gros d'accès à la boucle locale de l'OPT, bien que reposant sur une infrastructure relevant du monopole de l'OPT, ne sont en effet pas considérées comme entrant dans la définition prévue de l'interconnexion.
248. En conséquence, en l'état du CPT, le régime d'interconnexion qui prévoit une forme de réglementation tarifaire ne couvre pas l'ensemble des prestations reposant sur le monopole d'infrastructures de l'OPT. Or, par définition, lorsqu'il existe un monopole dans un secteur ouvert à la concurrence, et d'autant plus qu'il est pérenne puisqu'il est prévu par la loi, l'ensemble des prestations nécessaires pour opérer sur les marchés aval qui dépendent de cette infrastructure amont devraient entrer dans le périmètre de la réglementation.

b) L'OPACITE DES COÛTS DE L'OPT

249. Il a été rappelé plus haut au titre des principes et des conditions de réussite de la concurrence la nécessité de délimiter précisément les activités relevant du service universel, celles relevant du monopole et celles relevant du domaine concurrentiel, mais également, lorsque l'opérateur est intégré et qu'il opère à la fois sur les marchés amont et marchés aval, de distinguer les activités de gros et détail. Il a été rappelé également les modalités possibles de séparation de ces activités (de la séparation comptable à la séparation fonctionnelle) sachant que plusieurs modalités peuvent être combinées ; par exemple, peuvent être mises en œuvre une séparation fonctionnelle entre les activités de réseaux en monopole et les activités de services en concurrence et, au sein de l'entité en charge des services, une séparation comptable en fonction des activités de détail.
250. Ces délimitations se justifient notamment par la nécessité d'identifier les coûts encourus par l'opérateur historique et de les affecter à l'ensemble de ses activités dans la mesure où l'évaluation de ces coûts ont plusieurs vocations : i) pour l'opérateur, à établir des tarifs de gros d'accès et d'interconnexion et des tarifs de détail, ii) pour les pouvoirs publics, permettre et organiser le financement du service universel (lorsque cela est prévu par le cadre), tracer l'utilisation des subventions publiques et iii) pour les autorités de régulation, vérifier l'absence de subventions croisées entre les activités en monopole et en concurrence, vérifier la mise en œuvre d'obligations tarifaires...

¹⁰⁶ L'opérateur Viti dispose également d'un « contrat TIX » avec l'OPT.

251. Le CPT impose à l'OPT de tenir une comptabilité à deux titres.
252. En premier lieu, dans le cadre du régime d'interconnexion applicable à un certain nombre de prestations, l'OPT est tenu « *de tenir un système d'information ainsi qu'une comptabilité des services et des activités permettant notamment le respect des obligations au présent article* » (article D.212-25 du CPT). Pour établir le tarif de référence d'interconnexion de ces prestations, l'OPT établit un modèle technico-économique répondant à la méthodologie du « CMILT bottom-up ». Comme rappelé aux paragraphes 22 et suivants, l'établissement de ce modèle fait l'objet d'une procédure encadrée : il est communiqué à l'administration¹⁰⁷, il est soumis à l'avis du CCT, puis présenté pour approbation en conseil des ministres. Il sert ensuite à l'évaluation des tarifs de référence d'interconnexion, qui sont transmis à l'administration, soumis à l'avis du CCT qui vérifie leur conformité au modèle technico-économique et aux principes généraux de la tarification (cf. § 20 et suivants), présentés et approuvés en conseil des ministres.
253. Le CPT prévoit que la « *comptabilité des services et des activités* » imposée soit « *vérifiée périodiquement* », aux frais de l'OPT, « *par un cabinet d'audit pouvant justifier de garanties et de compétence et d'expérience dans ce type d'activité* ». Le CPT prévoit que « *ces frais sont intégrés aux coûts des services d'interconnexion* » et que « *les résultats du travail de ce cabinet sont publiés au Journal officiel de la Polynésie française* » (article D. 212-25 du CPT).
254. En second lieu, le CPT impose à l'OPT de tenir, au titre de sa mission d'opérateur de services publics, « *une comptabilité faisant apparaître les coûts imputables à ces services, qui peut être auditée à l'initiative de l'administration* ».
255. Il ressort de l'instruction que l'OPT tient, pour répondre à ces obligations, une « *comptabilité analytique* » et dispose d'un modèle de coûts en CMILT¹⁰⁸, mais que les coûts de l'OPT relèvent d'une véritable « *boîte noire* » à la fois pour les opérateurs alternatifs et pour la DGEN.
256. Quand bien même ces derniers devraient avoir la possibilité, via la présentation qui en est faite en amont de son approbation par le conseil des ministres dans le cadre de l'avis obligatoire mais consultatif du CCT (dont la composition est rappelée au paragraphe 15), de se prononcer sur le modèle technico-économique envisagé par l'OPT, il ressort de l'instruction que cette procédure de consultation apparaît comme factice ou comme une simple chambre d'enregistrement : L'ensemble des opérateurs (y compris ceux du groupe OPT) indique d'une part ne pas avoir

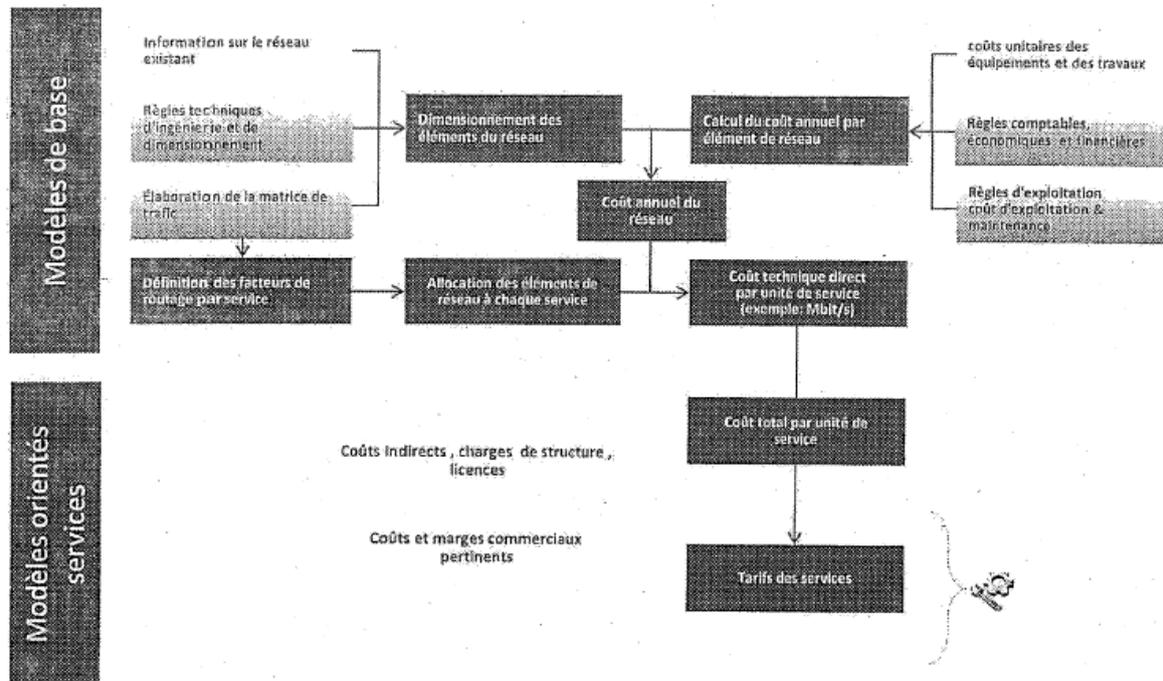
¹⁰⁷ La DGEN indique à cet égard ne pas avoir accès au modèle de coût technico-économique de l'OPT sous une autre forme que celle qui figure en annexe de l'arrêté pris en conseil des ministres qui approuve le modèle retenu par l'OPT.

¹⁰⁸ A cet égard, il peut être relevé que le CPT a été modifié par l'arrêté n° 1871 CM du 15 décembre 2014 portant modification des dispositions des articles A. 212-22-1 et A. 212-22-2 du CPT. Ces modifications portent notamment : 1°) sur l'ajout du référentiel tarifaire pour les prestations réciproques, qui doit comprendre i) le coût de la prestation de terminaison d'appel sur le réseau de télécommunication de l'opérateur et ii) les coûts supplémentaires induits pour l'établissement de l'interconnexion à son réseau incluant notamment : le coût des équipements et des liaisons de raccordement ; et du référentiel tarifaire des liaisons louées offerte par l'OPT au titre des services obligatoires du service public, qui comprend : i) le coût de la fourniture d'une liaison louée, entre des points de connexion déterminés du réseau de l'opérateur public et ii) les coûts supplémentaires induits pour l'établissement de l'interconnexion au réseau de l'opérateur public. 2°) sur le modèle technico-économique envisagé, qui doit répondre au modèle basé sur la méthodologie CMILT Bottom-Up.

Le 26 décembre 2014, le conseil des ministres a approuvé par deux arrêtés le modèle technico-économique de l'OPT, encore en vigueur aujourd'hui : l'arrêté n° 2172 CM du 26 décembre 2014 portant approbation du modèle technico-économique envisagé par l'OPT en sa qualité d'opérateur public pour la détermination du tarif de référence d'interconnexion au titre des prestations d'accès sur l'archipel de la Société, tel que prévu à l'article A. 212-22-2 du CPT et l'arrêté n° 2170 CM du 26 décembre 2014 portant approbation du modèle technico-économique envisagé par l'OPT en sa qualité d'opérateur public pour la détermination du tarif de référence d'interconnexion au titre des prestations d'accès offertes entre la Polynésie française et le reste du monde, tel que prévu à l'article A. 212-22-2 du CPT.

réellement l'opportunité, en raison du défaut d'information présentée dans le cadre du CCT, d'apprécier les positions qui y sont présentées, et d'autre part, quand bien même des avis défavorables seraient exprimés, ils ne sont pas pris en compte.

257. En conséquence, les seules informations dont dispose le secteur sur le modèle technico-économique de l'OPT est l'annexe des arrêtés pris en conseil des ministres qui l'approuvent :



258. Il en résulte une absence totale de transparence sur un ensemble d'éléments nécessaires pour comprendre la tarification des offres de gros proposée par l'OPT à ses concurrents. Un certain nombre de questions se posent en effet :

- La Polynésie française participe au financement de certaines infrastructures (câbles Honotua, réseau FTTH) qui relèvent du monopole de l'OPT et/ou de son statut d'opérateur de service public, et qui donnent lieu à des offres de gros dont les opérateurs alternatifs dépendent pour opérer sur les marchés de détail. Dans quelle mesure les fonds publics investis par le territoire dans ces infrastructures qui, *in fine*, sont propriétés de l'OPT, sont-ils pris en compte dans le périmètre des coûts retenu pour évaluer les tarifs sur les marchés de gros ?
- Comment sont déterminés les grandes masses de coûts, les périmètres de coûts pertinents, les déversements, les clés de répartition des coûts entre les différents usages du réseau, les clés d'allocation des coûts indirects et des coûts communs ?
- Quelles sont les méthodes de valorisation des coûts de capital et d'amortissements retenus¹⁰⁹ ? Comment est déterminé le coût moyen pondéré du capital (WACC)¹¹⁰ ?

¹⁰⁹ Dans un modèle bottom-up, les coûts des équipements pris en compte ne sont pas ceux figurant dans la comptabilité de l'opérateur, ni ceux correspondants aux équipements constituant effectivement le réseau de l'opérateur. En général, ce sont les coûts de remplacement de ces équipements au prix des technologies actuelles les plus à même de rendre le service attendu par la demande qui sont pris en compte.

¹¹⁰ D'après l'instruction, le WACC appliqué serait de 12 % sur les services de capacités locaux et de 7 % sur les infrastructures internationales.

- Quels éléments du modèle relèvent d’une approche « bottom-up » (préconisé par le CPT) et ceux relevant d’une approche « top-down »¹¹¹ ? Comment ces éléments sont-ils réconciliés ?
 - A partir des coûts évalués, quels principes de tarification sont retenus ? Des marges commerciales sont-elles appliquées et sur quel fondement ?
259. Deux constats principaux découlent de ce qui précède.
260. Le premier est celui d’une réglementation trop peu détaillée s’agissant des principes et des méthodologies d’évaluation des coûts pertinents de l’OPT, évaluation dont la finalité est d’établir la tarification des prestations de gros fournies par l’OPT en situation de monopole et nécessaires aux opérateurs concurrents pour qu’ils se développent sur le marché. L’absence de lignes directrices sur ces méthodes, tant sur les concepts que leurs modalités, laisse à l’OPT une grande marge de manœuvre (qu’il déplore par ailleurs) dans le traitement de sa comptabilité analytique et dans l’établissement des tarifs réglementés.
261. La réglementation est également trop souple quant aux pouvoirs de l’administration sectorielle de s’immiscer dans la comptabilité de l’OPT, pour accéder à ses données, mais également pour vérifier que les principes généraux (encore une fois au cas d’espèce trop généraux) de la tarification des prestations de gros réglementées sont respectés.
262. En d’autres termes, le CPT en l’état n’est pas efficace pour obtenir une connaissance fine des coûts des infrastructures, de leur structure et de leur niveau, ni pour réduire l’asymétrie d’information sur les coûts de l’OPT entre d’une part l’administration sectorielle et l’OPT, et d’autre part entre les opérateurs alternatifs et l’OPT.
263. Le second constat est que, bien que le CPT prévoit un processus de vérification et de certification de la comptabilité des services et des activités de l’OPT, ce dernier ne permet pas d’obtenir davantage de transparence sur ces éléments. En particulier, le CPT ne prévoit pas que des comptes détaillés des analyses conduites par l’auditeur soient rendus auprès de quelque autorité qu’elle soit (*a minima* la DGEN et le conseil des ministres, qui approuve les tarifs réglementés).
264. Ainsi, le processus de vérification et de certification n’apporte aucune garantie au secteur que les tarifs réglementés sont ce qu’ils devraient être, quand bien même la lecture des attestations de conformité des tarifs de références d’interconnexion publiées *au Journal officiel de la Polynésie française* se voudrait rassurante.
265. Bien que non développées ci-après, les mêmes questions d’opacité de son modèle d’évaluation des coûts et d’asymétrie informationnelle se posent pour l’établissement par Vini, opérateur prééminent sur les marchés de la téléphonie mobile, de ses tarifs de gros de terminaison d’appels mobile. Cette problématique devra également être résolue dans le cadre de la mise en œuvre et de la tarification de l’offre d’itinérance 2G obligatoire.

¹¹¹ Sachant que le principe d’un modèle bottom-up est de reconstruire un réseau optimal : il ne s’agit donc pas de se fonder sur le réseau existant mais de déterminer un modèle théorique de coûts de réseau économiquement efficace au regard de la demande sur les marchés de détail (en termes de flux de trafic d’interconnexion principalement). Ainsi, un pur modèle bottom-up écarte du périmètre des coûts pertinents ceux qui relèvent d’inefficacités de réseaux ou de technologies – ainsi, par exemple, il n’intègre pas les coûts d’un réseau qui est ou devient surdimensionné au regard de la demande ou de son évolution.

2. LES CONSEQUENCES NEFASTES

266. En conséquence de l'inadéquation du périmètre des offres de gros réglementées et du périmètre du monopole de l'OPT et de l'asymétrie totale d'information sur ses coûts, les acteurs du secteur remettent légitimement en cause les tarifs pratiqués par l'OPT sur les marchés de gros et dénoncent l'absence de visibilité et de prévisibilité du secteur.

a) LA REMISE EN CAUSE DES TARIFS DE GROS PRATIQUES PAR L'OPT

267. En l'absence de transparence sur les coûts de l'OPT et donc sur la justification des tarifs pratiqués par l'opérateur sur les marchés de gros, les opérateurs alternatifs qui dépendent de l'OPT pour opérer sur les marchés de détail ne peuvent que constater et déplorer des niveaux de tarifs trop élevés.

268. Ainsi, sont notamment remis en cause les tarifs de la liaison domestique par le câble Honotua entre Tahiti et les Îles Sous-le-Vent, qui affichent des niveaux au débit supérieurs à ceux des tarifs de la liaison Honotua internationale. Ces tarifs trop élevés ont conduit les opérateurs alternatifs à adopter des stratégies de contournement du réseau de l'OPT ; par exemple, Viti et PMT ont recours, entre deux points de desserte, à des faisceaux hertziens (pour lesquels ils ne dépendent pas de l'OPT), alors que cette technologie ne permet ni d'atteindre les mêmes débits ni d'obtenir une même qualité de services que le câble sous-marin. De son côté, Vini indique ne pas être intéressé par la technologie des faisceaux hertziens, étant satisfait de la qualité de service offerte par les liaisons louées proposées par l'OPT et ne remettant pas en cause leur niveau tarifaire.

269. En outre, est remise en cause la différenciation tarifaire entre les offres de liaisons louées intra-Tahiti, intra-autres îles et inter-îles qui n'apparaît pas aux yeux des opérateurs alternatifs comme compatibles avec la politique commerciale de l'OPT/Vini présentant un tarif unique sur tout le territoire sur les marchés de détail et sur laquelle ils doivent, pour être concurrentiels, s'aligner.

270. Enfin, s'agissant des offres de gros qui ne relèvent pas du régime d'interconnexion et qui font l'objet d'une négociation commerciale et donc d'une tarification libre, les opérateurs alternatifs dénoncent également des conditions tarifaires excessives compte tenu du déséquilibre du rapport de force avec le groupe OPT et de la nécessité d'accéder à ces prestations pour opérer sur les marchés de détail. C'est le cas notamment de Viti, qui a recours à l'offre de gros d'accès à la boucle locale de fibre de l'OPT sur Tahiti, et qui indique ne disposer d'aucune vue ni justification sur les coûts sous-jacents.

b) L'ABSENCE DE CONFIANCE ET DE PREVISIBILITE DU SECTEUR

271. L'asymétrie informationnelle forte sur les coûts de l'OPT et les justifications des tarifs qu'il pratique instaure un environnement hostile aux opérateurs alternatifs, qui font face à un frein économique concret (les tarifs de gros sont trop élevés) mais également à l'absence de visibilité et de stabilité du secteur. Vini, en tant que filiale de l'OPT, ne subit pas ces inconvénients, à tout le moins pas dans les mêmes proportions.

272. De manière générale, un acteur qui évolue dans un environnement économique et juridique instable n'est pas incité à investir et, en tout état de cause investit dans des proportions moindres que dans un environnement stable. Au cas d'espèce, cela expliquerait aussi pour partie pourquoi les opérateurs alternatifs n'investissent pas dans le déploiement de leurs réseaux au rythme imposé par leur cahier des charges.

3. LES VOIES D'AMELIORATION

a) LE PERIMETRE DES PRESTATIONS DE GROS REGLEMENTEES DOIT ETRE REVISE

273. Il a été évoqué à plusieurs reprises la nécessité d'élargir le périmètre des prestations devant relever du régime d'interconnexion, sous le terme de « prestations d'accès et d'interconnexion obligatoires ». Tomberaient dans cette catégorie un certain nombre de prestations de gros à destination des opérateurs alternatifs, à plusieurs titres, dont les suivantes.
274. Dans le secteur des communications mobiles, il conviendrait d'y inclure la prestation de gros d'itinérance 2G obligatoire, que Vini, en monopole sur cette prestation du fait de la reconnaissance d'une zone de carence de l'initiative privée et en attente d'un projet de mutualisation portant sur le déploiement d'un réseau 4G sur cette zone, délivrerait à ses concurrents PMT et Viti¹¹².
275. Il conviendrait également d'y inclure les prestations de gros de terminaison d'appel mobiles, vocale et SMS, dans la mesure où chaque opérateur détient une situation de monopole sur la prestation de terminaison des appels sur son réseau.
276. Dans le cadre de la levée du monopole de l'OPT sur les télécommunications extérieures, et dans la mesure où l'OPT demeure de fait en monopole sur certaines infrastructures permettant ces télécommunications extérieures, il conviendrait également d'y inclure :
- les prestations d'accès à la tête de réseau satellitaire et au réseau de transmission ;
 - les prestations de gros d'accès et d'interconnexion au câble Honotua international, et à terme au second câble international Manatua.
277. Il conviendrait en outre d'y inclure les prestations d'accès à la boucle locale de cuivre et de fibre optique de l'OPT, en raison de son monopole sur ces réseaux filaires¹¹³.
278. Enfin, devrait figurer dans les prestations d'accès et d'interconnexion obligatoires, l'ensemble des prestations de gros fournies par l'OPT dans le cadre des « services obligatoires » du service public tel que prévu actuellement par le CPT, comprenant notamment les prestations reposant sur le câble Honotua domestique, et à terme, les prestations reposant sur le câble Natitua.
279. L'Autorité polynésienne de la concurrence recommande donc une révision du CPT en ce sens.

b) LES OBLIGATIONS COMPTABLES ET TARIFAIRES DE L'OPT DOIVENT ETRE RENFORCEES ET CONTROLEES PAR UN REGULATEUR EXPERT

280. Pour les raisons évoquées ci-dessus, mais également, le cas échéant, pour conforter l'OPT dans sa politique tarifaire, il est nécessaire de pallier l'insuffisance du CPT en termes d'obligations comptables et tarifaires.
281. En premier lieu, il conviendrait d'impliquer l'administration sectorielle (idéalement un régulateur indépendant) dans la production de la « comptabilité des services et des activités » de l'OPT requise par le CPT. En effet, pour vérifier que les tarifs réglementés respectent les règles imposées par l'ouverture à la concurrence et son développement, un expert du secteur

¹¹² Cette prestation d'itinérance 2G obligatoire fournie par Vini repose sur un approvisionnement en prestations de collecte (par capacités satellitaires) auprès de l'OPT.

¹¹³ Le réseau FTTH de l'OPT a bénéficié de financements publics.

autre que l'opérateur régulé doit avoir accès aux informations comptables et financières de cet opérateur.

282. L'intervention de l'auditeur externe (choisi et rémunéré par l'OPT) prévue pour contrôler les « obligations comptables » de l'OPT est certes nécessaire (dans d'autres modalités cependant) – tout comme celle des commissaires aux comptes - mais ne se substitue pas au contrôle que peut réaliser un régulateur sectoriel.
283. En effet, l'auditeur vérifiera que les principes de traitement de l'information comptable seront satisfaits (complétude, causalité, affectation non discriminatoire, disponibilité des informations, auditabilité...). Le régulateur sectoriel quant à lui, a des préoccupations d'ordre concurrentiel, qui imposent une approche différente des méthodes comptables. Par exemple, le régulateur sectoriel peut être amené à préconiser une méthode de valorisation des dotations aux amortissements différente en fonction de la caractéristique de l'infrastructure (est-elle considérée comme essentielle ou non ?) alors que l'auditeur, dans la mesure où la méthode retenue est appliquée dans ses principes, n'a pas vocation à conseiller le choix de l'une par rapport à l'autre¹¹⁴.
284. C'est ainsi que, de manière générale, il n'existe pas un unique modèle technico-économique en CMILT mais plusieurs, en fonction des choix du périmètre de coûts pertinents, des méthodes de valorisation et de distribution des coûts fixes. Tous ces modèles ont vocation à être conformes aux principes généraux prévus par le CPT mais n'ont pas vocation à refléter les mêmes situations concurrentielles. C'est pourquoi, de manière générale également, les obligations comptables des opérateurs régulés portent sur la production d'une « comptabilité réglementaire » qui est alimentée par les comptabilités sociale et analytique des opérateurs mais qui répond à des prescriptions détaillées du régulateur. L'auditeur est alors chargé de vérifier la réconciliation de ces différents référentiels.
285. Le CPT devrait ainsi évoluer pour donner davantage de latitude à l'administration sectorielle et notamment dans sa possibilité de formaliser une comptabilité réglementaire de l'OPT et d'émettre des règles à respecter en fonction de la situation concurrentielle des télécommunications de la Polynésie française (par exemple, exclusion du périmètre des coûts pertinents les subventions publiques directes et indirectes perçues par l'OPT, les coûts qui pourraient relever de choix technologiques ou de déploiement inefficaces...). Ces règles

¹¹⁴ Les analyses conduites dans le cadre de l'audit de la comptabilité de l'OPT illustrent ces différences d'approche :
« - analyser le découpage de l'organisation en direction/départements/centres et informations associées (sources des coûts directs et indirectes, méthodologie suivie par l'OPT) ;
- valider la méthode d'affectation des coûts directs et indirects sur la base d'entretiens avec les responsables des directions / départements / centres et sur base documentaire ;
- reconstruire par sondage la comptabilité analytique et comparé les résultats avec ceux de l'OPT ;
- vérifier les retraitements effectués sur la comptabilité analytique avant l'intégration de coûts opérationnels normatifs dans le modèle CMILT ;
- vérifier la complétude de la reprise des données par les diverses étapes de traitement des deux modèles analytique et CMILT ;
- vérifier l'existence et la pertinence de la documentation fonctionnelle, support à l'élaboration des Tarifs de Référence d'Interconnexion Voix 2016 et 2017 ;
- analyser le modèle CMILT pour les deux années 2016 et 2017 ;
- vérifier, sur base de tests (par échantillonnage), la traçabilité des informations produites et utilisées par le modèle CMILT ;
- Analyser la cohérence des règles et principes de modélisations adoptés par les deux modèles avec les pratiques d'usage dans les domaines de la modélisation des coûts en comptabilité analytique et CMILT ;
- valider les hypothèses et les calculs réalisés dans le modèle CMILT ;
- analyser les coûts de remplacement, les paramètres utilisés et les sources des données ;
- analyser les éléments utilisés pour établir le WACC ».

pourraient également être utilement discutées en amont de leur mise en œuvre avec l'ensemble des acteurs du secteur dans le cadre de concertations entre experts.

286. En deuxième lieu, il conviendrait d'associer l'administration sectorielle dans le processus de vérification et certification par l'auditeur externe indépendant de la comptabilité réglementaire ainsi définie. L'administration devrait notamment être en mesure de choisir cet auditeur et d'assister à la restitution des analyses conduites, voire à les orienter en fonction des questions concurrentielles et technologiques qui se posent. Enfin, une visibilité sur la comptabilité réglementaire de l'OPT devrait être instaurée au bénéfice des opérateurs alternatifs, par exemple dans le cadre du CCT, et en imposant la publication d'un document descriptif de la comptabilité réglementaire et d'une synthèse de l'analyse conduite par les auditeurs.

D. LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES

1. LES CONSTATS

a) UN CHAMP D'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS MULTIPLE

287. En premier lieu, il convient de rappeler qu'en vertu de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, les télécommunications civiles¹¹⁵ relèvent de la compétence de la Polynésie française. Son intervention revêt deux formes principales :
- la *réglementation* du secteur : par l'élaboration de règles générales, applicable à tous (telles les obligations, prévues par le CPT, associées à la qualité d'opérateur) et par des moyens de contrôle de la mise en œuvre de cette réglementation ;
 - la *régulation* du secteur : par un ensemble de décisions individuelles ou de portée plus restreinte, en particulier : i) la délivrance d'autorisations administratives préalables à l'exercice des activités d'opérateurs (de réseaux ou de services) ; ii) l'octroi de droits d'utilisation sur des ressources publiques permettant ces activités, que sont les ressources en fréquences et en numérotation ; iii) l'imposition d'obligations individuelles aux opérateurs en contrepartie de autorisations précitées (obligations de déploiement et autres prescriptions, par le biais de leurs cahiers des charges) ; ou encore, iv) l'intervention dans les relations commerciales entre deux opérateurs (règlement de différends lié aux conditions techniques et commerciales des interconnexions ; fixation des conditions des offres techniques et tarifaires de référence à défaut de proposition de l'opérateur concerné). Ces fonctions sont avant tout exercées par le conseil des ministres. A cet égard, le SDAN relève que « *la DGEN n'est pas régulateur mais réglementeur. La régulation est assurée par le Conseil des ministres auquel la DGEN apporte des éclairages. Elle assure notamment l'instruction des attributions de fréquence* » (page 17). L'instruction menée confirme ce constat.
288. En outre, au travers de l'établissement public OPT (et de ses filiales), les pouvoirs publics polynésiens sont un opérateur de télécommunications verticalement intégré disposant de divers monopoles de droit ou de fait. Ainsi, l'OPT et ses filiales sont notamment à la fois opérateurs de réseau et fournisseurs de services, fixes pour l'OPT, mobiles pour sa filiale Vini.

¹¹⁵ Les autorités de l'Etat sont en revanche compétentes en matière de « *liaisons et communications gouvernementales de défense ou de sécurité en matière de postes et télécommunications* » (article 14 4° de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française).

289. Comme cela a été développé aux paragraphes 39 et suivants, le gouvernement de la Polynésie française exerce une pleine tutelle sur l'établissement public :
- le Président de la Polynésie française exerce la tutelle de l'OPT au titre de ses attributions relevant des postes et télécommunications ;
 - le conseil des ministres nomme et révoque le directeur général de l'établissement public et de ses filiales ;
 - le gouvernement de la Polynésie française dispose d'une majorité au conseil d'administration de l'OPT (cinq des neuf membres ayant voix délibérative sont des ministres) et définit donc les orientations stratégiques de l'établissement, parmi lesquelles figurent les tarifs applicables en matière de produits et services¹¹⁶.
290. Ce contrôle se prolonge dans les filiales de droit privé, dont l'OPT détient des participations majoritaires, les articles A. 313-3-1 et A. 313-3-2 du CPT prévoyant que le président-directeur général de l'OPT est de droit le président de leur conseil de surveillance, qui exerce un pouvoir de contrôle de la gestion de l'entreprise, et le représentant de l'OPT en tant qu'associé.
291. Il convient enfin de noter l'importance des relations financières entre l'OPT et le Pays, ce dernier étant à la fois financeur (ou relais de financements) de projets d'aménagement et de développement des réseaux notamment (câble « Honotua », plan de déploiement FTTH...), collecteur de taxes et redevances (générales ou spécifiques aux télécommunications¹¹⁷) et bénéficiaire de dividendes. Le Pays a ainsi perçu de l'OPT, à titre de dividendes, pour huit exercices depuis 2006, la somme cumulée de 14 milliards de F. CFP. Ces dividendes sont essentiellement pourvus grâce à l'activité de télécommunications de l'établissement public, plus dynamique que les activités postales, bancaires et financières¹¹⁸, et notamment grâce aux résultats de la filiale Vini Dans le cadre de l'instruction, les représentants de l'OPT ont précisé, s'agissant des dividendes versés par Vini, que du fait d'une opération de défiscalisation (Loi Girardin) réalisée en 2002 et 2003 qui leur interdisait de distribuer des dividendes pendant 6 ans (prise de participation au capital par Dexia Crédit Local), les « reports à nouveau » se sont accumulés, ce qui a permis de distribuer les dividendes ordinaires et extraordinaires à partir de 2008. Les représentants de l'OPT ont cependant conclu que, n'ayant plus de report à nouveau distribuable, Vini devra réaliser des résultats chaque année pour pouvoir à nouveau distribuer des dividendes.

b) UNE ORGANISATION DU GROUPE OPT COMPLEXE

292. L'organisation de l'opérateur public est de nature à rendre son pilotage et son contrôle complexes, pour ce qui concerne tant son comportement concurrentiel que sa régulation.

¹¹⁶ Les tarifs relevant de ses missions de service public de l'établissement doivent être en outre validés par le Conseil des ministres. A cet égard, le gouvernement est notamment intervenu pour contenir et différer une hausse du tarif de l'abonnement téléphonique de l'OPT, cf. compte rendu du conseil des ministres du 9 mars 2016.

¹¹⁷ Tant auprès de l'OPT que de ses concurrents. Il existe une fiscalité spécifique aux télécommunications ; cf. le [site de la Direction des impôts et des contributions publiques de Polynésie française](#) : taxe annuelle sur les abonnements et services de télécommunications et imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), applicable sur les équipements radioélectriques.

¹¹⁸ Cf. rapport de la Chambre territoriale des comptes de Polynésie française sur la gestion de l'Office des postes et des télécommunications du 13 mai 2015, annexe 2 notamment : le secteur des télécoms représente 84 % du chiffre d'affaires de l'OPT sur la période 2008 à 2014.

i. La situation actuelle

293. L'établissement public OPT intervient i) sur les marchés de la téléphonie fixe, en monopole, tant sur les services de téléphonie de détail que sur l'infrastructure filaire qui permet leur fourniture, ii) sur les marchés de services d'accès à internet, ouverts à la concurrence, tant sur les services de détail que sur les infrastructures filaires, sous monopoles, et iii), sur les marchés des télécommunications extérieures, en monopole, pour des prestations nécessaires à la fourniture de l'ensemble des services de détail, de l'OPT comme de ses concurrents (connectivité à l'internet mondial).
294. La filiale Vini intervient i) sur les marchés de l'accès à internet, en concurrence, en commercialisant (uniquement) des services construits et produits par sa maison mère, ii) sur les marchés des services de télécommunications mobiles, en concurrence, à la fois sur l'établissement et l'exploitation de réseau mobile que sur la fourniture de ces services au public, y inclus la commercialisation (avec les mêmes moyens de distribution et la même marque commerciale que les services d'accès à internet).
295. Cette organisation mêle donc de nombreuses manières, au sein de chaque entité, des activités en concurrence avec des activités réservées en monopole, indispensables aux concurrents.

ii. Le plan « Ambitions 2020 »

296. L'Autorité polynésienne de la concurrence relève l'existence d'un « plan d'action et d'évolutions stratégiques » intitulé « Ambitions 2020 », élaboré par le Conseil d'administration de l'OPT le 27 octobre 2015, qui prévoit une nouvelle organisation du groupe : la mise en place de deux opérateurs juridiquement distincts, de services télécoms d'une part, et postaux et financiers, d'autre part, réunis sous une « holding de tête », une société anonyme détenue à 100 % par la Polynésie française.
297. Le rapport fait au conseil d'administration de l'OPT précise qu'« *[u]ne cible organisationnelle a été définie, elle clarifie les missions et consolide les métiers. Pour l'atteindre, une trajectoire en plusieurs mouvements a été construite :*
- *regroupement des services postaux et bancaires*
 - *harmonisation des processus et des méthodes de travail*
 - *offre client irréprochable et identique pour tous les services*
 - *regroupement des activités techniques en une direction technique groupe*
 - *regroupement des équipes marketing et commerciales à la fusion*
 - *mise en œuvre juridique de l'organisation cible »*¹¹⁹.
298. Cette réorganisation emporte l'intégration des activités télécoms dans une seule et même entité juridique, en d'autres termes une fusion des activités télécommunications de l'établissement public OPT avec celles de sa filiale Vini.
299. L'organisation future envisagée doit donc encore accroître le mélange des activités en concurrence avec les activités réservées en monopole, indispensables aux concurrents.

¹¹⁹ Rapport n°23-2015/OPT du 27 octobre 2015 relatif aux orientations stratégiques du groupe OPT – Ambitions 2020.

2. LES CONSEQUENCES NEFASTES

a) UNE TRES FORTE ASYMETRIE D'INFORMATION

300. Comme cela a été développé dans la partie précédente (cf. § 249 et suivants), l'Autorité polynésienne de la concurrence a constaté l'absence de transparence sur les éléments nécessaires à l'appréhension de la tarification des offres de gros proposées par l'OPT à ses concurrents, découlant notamment des insuffisances du cadre réglementaire et des méthodologies employées ou mises en œuvre pour la comptabilisation des coûts et la tarification. Cette opacité ne permet pas de garantir l'absence de subventions croisées entre les offres en monopole et celles en concurrence, l'absence d'effets de ciseaux tarifaires, etc...
301. Au-delà des tarifs et des coûts sous-jacents, l'asymétrie d'information va également s'illustrer d'une autre manière, également néfaste aux conditions d'une concurrence non faussée. En effet, les opérateurs concurrents, clients des offres de gros de l'opérateur historique sont tenus contractuellement de faire part à leur fournisseur, l'OPT, de leurs besoins, au moyen d'études de faisabilité requérant des délais de préavis longs (plusieurs mois). Or, le personnel de l'OPT en charge de cette activité exerce par ailleurs d'autres fonctions au sein de l'OPT, au-delà de la fourniture des prestations demandées, voire transverses à l'ensemble du groupe. Ainsi, les opérateurs concurrents, clients de l'OPT, sont amenés à lui fournir des informations sensibles, puisqu'indicatives de leur activité future, sur les marchés de détail en concurrence, permettant ainsi à l'opérateur historique d'anticiper les comportements de ses concurrents sur les marchés de détail et donc sa propre stratégie. L'instruction du présent avis n'a pas permis d'identifier des garanties ou précautions spéciales au sein du groupe OPT concernant la circulation de ces informations sensibles. Cette situation est particulièrement susceptible de fausser le jeu normal de la concurrence sur les marchés de détail concernés.
302. Le plan « Ambitions 2020 », pour ce qui concerne les activités télécoms, précité, devant aboutir au mélange accru des activités en concurrence et en monopole par la fusion des entités auparavant distinctes, ne peut qu'accroître ces effets néfastes.

b) LA MULTIPLICITE DES CONFLITS D'INTERETS ET LA CONFIANCE FAIBLE DES ACTEURS ECONOMIQUES

303. La variété des fonctions des pouvoirs publics, à la fois règlementateur, régulateur et opérateur, conduisent à faire apparaître des situations génératrices de conflits d'intérêts potentiels, qui peuvent faire douter les concurrents et les consommateurs du bien-fondé des décisions réglementaires et de régulation prises, ainsi que du comportement commercial de l'opérateur public.
304. Concernant les décisions commerciales de l'opérateur public, les acteurs interrogés ont fait état d'une instabilité et d'une imprévisibilité fortes de leur environnement, sur le plan tant juridique qu'économique, ce qui est préjudiciable aux conditions d'exercice de la concurrence, aux investissements et donc à l'emploi par ces acteurs, ainsi que *in fine* aux consommateurs.
305. Concernant les décisions réglementaires et de régulation, certains acteurs constatent et regrettent que les décisions prises par le passé n'ont pas toujours eu pour fondement des considérations technico-économiques visant au développement de la concurrence dans le secteur.
306. Il ressort également de l'instruction que l'ensemble des acteurs économiques, opérateur historique comme concurrents, affichent une confiance faible dans la fonction de régulation exercée par les pouvoirs publics. Le groupe public émet notamment des réserves sur le contrôle

de la mise en œuvre des obligations de déploiement souscrites par ses concurrents et actées dans leurs cahiers des charges. Les concurrents contestent nombre des tarifs pratiqués par l'opérateur public et leur mode de validation par les pouvoirs publics. Toutes les parties prenantes convergent sur le fait que le régulateur sectoriel échoue à asseoir son autorité et à générer du consensus en matière de régulation technico-économique *ex ante*.

307. Une illustration concrète de ce constat réside dans l'importance des démarches contentieuses exercées dans le secteur contre les conditions commerciales de l'OPT et les décisions réglementaires. On observe ainsi que d'importantes questions de réglementation et de régulation sont traitées par le tribunal administratif ces dernières années, malgré les aléas, coûts et délais engendrés par ces procédures¹²⁰.

3. LES VOIES D'AMELIORATION

308. Comme cela a été développé aux paragraphes 119 et suivants, face à l'intégration verticale des opérateurs régulés et en présence d'infrastructures essentielles, la séparation comptable et financière des activités d'un tel opérateur ne suffit pas à contrecarrer ses incitations à mettre en œuvre des stratégies d'éviction ou d'exploitation abusive sur les marchés aval ou connexes ouverts à la concurrence. De manière générale, l'isolement d'infrastructures essentielles au sein d'entités distinctes de l'opérateur fournisseur de services est une solution privilégiée par les autorités de régulation, car elle est la plus efficace économiquement pour i) assurer l'accès non-discriminatoire des concurrents aux infrastructures, ii) éviter tout risque de conflit entre les différentes activités (prévention des subventions croisées notamment), iii) réduire les risques d'utilisation des informations sensibles des concurrents et iv) réduire les coûts de ce contrôle. La séparation « verticale » intéresse donc tant le régulateur *ex ante* que le régulateur *ex post*, pour un exercice facilité de leurs missions respectives. Cette séparation des activités doit s'accompagner d'un contrôle par un régulateur indépendant aux pouvoirs étendus.
309. Ces préconisations rejoignent celles émises par le passé sur ces questions par le Conseil économique, social et culturel (CESC) ainsi que par la Chambre territoriale des comptes. Ainsi, dans son avis sur le projet de délibération portant approbation du Schéma directeur d'aménagement numérique de la Polynésie française du 21 mars 2017, le CESC appelait à une amélioration de « l'environnement concurrentiel » par une action sur les structures et fonctions de régulation et d'intervention dans le secteur du numérique, de la manière suivante :
- « Le projet de SDAN met en lumière, dans sa synthèse, la domination des télécommunications par l'opérateur historique (OPT) tout en évoquant la création d'une nouvelle dynamique de marché et la nécessité de réduire le coût de l'intervention publique au bénéfice de l'intérêt général. [...] Le CESC préconise de mettre en place les conditions d'une séparation entre les fonctions d'opérateur et de régulateur du secteur, la séparation des ministres de tutelle de l'OPT et la DGEN ne modifiant en rien l'absence d'indépendance de l'organe de régulation. Plus généralement, le CESC recommande de définir et mettre en œuvre les conditions d'une véritable régulation du secteur du numérique. Le CESC préconise de revoir le statut et*

¹²⁰ Ainsi notamment sont régulièrement contestées devant les juges i) le fait que telle ou telle prestation de gros relève ou non des prestations « régulées », et ii) les conditions tarifaires de ces prestations. Parmi les griefs soulevés, on trouve notamment des critiques tenant aux méthodes technico-économiques de fixation des tarifs ou d'appréhension des coûts sous-jacents, ou encore tenant aux considérations de concurrence liées aux conditions de fourniture ou de tarification de ces prestations. Voir par exemple : TA PF, 11 juin 2013, n°1300083 (Viti contre OPT et PF, sur les services de capacités) ; 23 septembre 2014, n°1300592 (PMT contre Polynésie française, sur les services de capacités également) ; TA, 29 septembre 2015, n°1500216 (Viti contre OPT, sur les tarifs de référence de l'interconnexion), etc.

l'organisation de l'OPT, de redéfinir son rôle et son champ d'intervention. Dans le sens des recommandations de la Chambre territoriale des comptes, il préconise d'établir un cadre contractuel entre le Pays et l'opérateur historique afin de clarifier les attentes envers l'OPT dans un environnement concurrentiel ».

310. Le CESC fait ici référence au rapport la Chambre territoriale des comptes du 13 mai 2015, qui a notamment relevé des carences nombreuses dans le pilotage de l'OPT (notamment « *un fonctionnement confus et une décision plus politique qu'économique* ») et préconisé la séparation de certaines activités en son sein, compte tenu notamment des faiblesses des outils comptables, « *en cours d'approfondissement* » Dans un autre rapport daté du 4 mai 2015, la Chambre territoriale des comptes a appelé à une refonte des relations de la collectivité avec son opérateur public, et à assurer une stricte séparation entre la tutelle du Pays sur l'OPT et ses fonctions de régulateur.

a) REORGANISER L'OPT ET SON PILOTAGE

311. L'Autorité polynésienne de la concurrence estime que le plan « Ambitions 2020 » précédemment décrit, pour ce qu'il concerne l'activité des télécommunications, apportera des effets défavorables au secteur et à ses conditions de concurrence, du fait de la confusion des activités, déjà trop présente, qu'il va accroître.
312. L'Autorité recommande au contraire de renforcer, au plus vite, la séparation des activités en monopole de celles en concurrence au sein du groupe OPT, par la réunion des activités de fourniture des services fixes et mobiles au public au sein d'une même entité, distincte de celle exerçant les activités liées à l'établissement et à l'exploitation des réseaux (où sont réunis les monopoles et infrastructures essentielles).
313. Comme vu précédemment, cette évolution est d'autant plus nécessaire que le secteur ne présente pas les garanties « externes » généralement obtenues d'un régulateur économique efficace et indépendant, mais au contraire se caractérise objectivement par des conflits d'intérêt potentiels et de l'asymétrie d'information.
314. La séparation verticale semble aisément envisageable dans le cadre de la séparation horizontale (entre les activités postales et financières et les activités télécommunications) planifiée par l'établissement public. Elle viserait uniquement à conserver la société Vini comme filiale de l'entité OPT télécommunications et à réorganiser les activités de chacune des deux entités (infrastructures pour l'OPT/services et marketing pour Vini), tout en permettant une « *offre client irréprochable et identique pour tous les services* », le « *regroupement des activités techniques en une direction technique groupe* » et le « *regroupement des équipes marketing et commerciales à la fusion* »¹²¹.
315. Elle semble également largement réalisable compte tenu de la situation actuelle. En effet, avec la filiale Vini SAS, l'activité de fourniture des services (mobiles) au public est déjà séparée, juridiquement et fonctionnellement, des activités liées au réseau (hormis la terminaison d'appel mobile et l'itinérance). De plus, du côté de l'activité de fourniture des services d'accès à internet fixes, Vini assure aujourd'hui la commercialisation sous sa marque et la facturation de ces services, pour le compte de l'OPT (qui est le fournisseur autorisé des services d'accès fixes). La séparation verticale en question est donc déjà largement effective et son aboutissement ne concerne qu'une part de l'activité de fourniture des services d'accès à internet fixes : la production des accès. Elle emporte simplement d'autoriser Vini en application de l'article D.

¹²¹ Rapport n°23-2015/OPT du 27 octobre 2015 relatif aux orientations stratégiques du groupe OPT – Ambitions 2020.

212-1 du CPT et de transférer certains actifs et personnels (dans une mesure limitée) pour lui permettre de produire en propre les offres d'accès à internet qu'elle commercialise déjà.

316. Cette séparation permettrait par ailleurs de :

- clarifier les objectifs et missions de l'opérateur de réseau (OPT jusqu'ici), centrés sur le déploiement et l'exploitation d'infrastructures et l'aménagement du territoire polynésien ;
- renforcer la traçabilité des subventions publiques d'investissement dans le réseau. Sur ce point, la séparation verticale prévient les risques d'utilisation d'aides ou de fonds publics pour s'avantager sur les marchés en concurrence. L'obtention d'aides ou de subventions de la part de financeurs soucieux d'investir dans les infrastructures sans distordre les conditions de concurrence (Etat, Fonds exceptionnel d'investissement de l'Etat, défiscalisations ou autres dispositifs) peut être ainsi facilitée ;
- égaliser les conditions de concurrence et garantir la non-discrimination entre tous les fournisseurs de services au public, pour ce qui est des conditions de leur approvisionnement sur les marchés de gros amont indispensables que sont l'accès à la boucle locale fixe, les liaisons louées et la connectivité à l'internet mondial notamment. Ainsi, en particulier, la fourniture d'offres de détail par la filiale Vini requerra l'élaboration, au sein de l'opérateur de réseau, d'offres de gros également accessibles à tous les fournisseurs, à conditions techniques et tarifaires égales, facilement appréhendables.

317. En effet, ce modèle organisationnel, recourant à des entités juridiques distinctes, des relations de client à fournisseurs encadrées par des contrats et donnant lieu à des factures et des mouvements de paiement, est indispensable à ce stade, tant au régulateur sectoriel *ex ante* qu'au régulateur concurrentiel *ex post*, pour apporter la clarté et la transparence des relations intra-groupe et garantir le respect des exigences d'objectivité et de non-discrimination, l'existence d'une concurrence non faussée et apporter ainsi la confiance requise au secteur et à ses acteurs.

318. Une autre voie d'amélioration de l'intervention publique dans le secteur et de sa gouvernance, préconisée de longue date par la Chambre territoriale des comptes, réside dans la mise en place de contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels entre le Pays et l'OPT. A cet égard, la Chambre territoriale des comptes a souligné en 2015 : « *Pourtant, l'établissement d'un cadre contractuel, appelé par la distinction entre la collectivité de Polynésie et son opérateur établissement public autonome, est encore rendu plus nécessaire par le nouvel environnement concurrentiel. L'OPT est désormais producteur de services commerciaux soumis à une concurrence sur plusieurs secteurs (internet et téléphonie mobile). Un cadre clair et stable défini par le Pays lui permettrait d'adopter un comportement économique rationnel pour la partie de ses missions évoluant dans un univers concurrentiel* »¹²².

319. L'Autorité partage ces considérations et renouvelle cette recommandation. Un tel outil de pilotage pluriannuel, par exemple sur cinq ans, pourrait être articulé avec le SDAN et inscrire dans la durée l'action et les investissements des pouvoirs publics dans le secteur, détachés davantage de contingences politiques. Ainsi, le Pays et son établissement public apporterait une prévisibilité et une stabilité accrues des conditions économiques du secteur. Une telle évolution est souhaitée par l'ensemble des acteurs interrogés.

¹²² Voir le rapport d'observations de la Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française du 4 mai 2015 « concernant la gestion de la Collectivité de la Polynésie française au titre des postes et des télécommunications pour les exercices 2008 à 2014 », p. 15 notamment ; voir également son rapport du 13 mai 2015 « concernant la gestion de l'office des postes et des télécommunications (OPT) sur les exercices 2008 à 2014 », qui préconise également une amélioration du pilotage de l'établissement public.

b) RENFORCER LA REGULATION ECONOMIQUE EX ANTE DANS SES POUVOIRS ET SES GARANTIES

320. Au-delà de la séparation verticale de l'OPT, l'Autorité polynésienne de la concurrence recommande de renforcer rapidement la régulation économique *ex ante* dans ses pouvoirs et dans ses garanties en étendant et en externalisant davantage la fonction de régulation, au moyen d'un organe dédié, de manière à présenter des garanties renforcées d'impartialité dans l'intervention publique¹²³.
321. En effet, les décisions d'un régulateur doivent apparaître légitimes et impartiales à ceux qui doivent les exécuter (opérateur historique ou opérateurs alternatifs). Or, compte tenu de la multiplicité des interventions du gouvernement polynésien en matière de télécommunications, le conseil des ministres ne peut assurer cette fonction. La création d'un régulateur sectoriel, ayant des garanties d'indépendance est donc nécessaire.
322. C'est d'ailleurs, l'évolution générale dans le monde pour toutes les industries de réseaux : mise en place d'autorités de régulation, souvent spécialisées par secteurs et dotées de pouvoirs décisionnels et de garanties d'indépendance par rapport au pouvoir politique et aux entreprises¹²⁴. En métropole, les modes d'intervention généralement employés sont les autorités administratives indépendantes (AAI) et les autorités publiques indépendantes (API).
323. Sans se prononcer sur le statut du régulateur sectoriel à mettre en place, l'Autorité polynésienne de la concurrence rappelle-les principes permettant de renforcer la régulation économique et d'améliorer ainsi la légitimité et l'efficacité de l'intervention publique¹²⁵.
324. Une régulation économique efficace requiert en premier lieu des *pouvoirs de décisions en propres*, identifiés et conséquents, pour asseoir une « autorité ». Ils consistent notamment dans la possibilité de prendre des décisions individuelles et contraignantes : décisions d'autoriser l'accès au marché, autorisation d'utilisation de fréquences, contreparties de type "cahier des charges", etc. Dans certains cas, un pouvoir de plus large portée juridique, *réglementaire* au sens où il vise l'imposition de règles générales applicables à tous, est souhaitable. Il peut notamment permettre de préciser des règles dites « symétriques », par exemple, les obligations sectorielles applicables aux acteurs ou à certaines catégories d'acteurs. D'autres pouvoirs sont assurément nécessaires : le *pouvoir de règlement de différends* qui permet de trancher des litiges entre acteurs (par exemple mettre d'accord deux opérateurs sur les conditions d'un contrat de gros) ; le *pouvoir dit « de sanction »*, garantissant le respect des obligations et des décisions sectorielles par la sanction des manquements constatés ; enfin les *pouvoirs d'information*, qui permettent au régulateur de rompre l'asymétrie d'information (questionnaires statistiques, visites, etc.), de prendre des décisions éclairées, mais aussi de rendre compte de son action ou d'objectiver les débats publics, par la restitution/publication d'information sectorielle.
325. En deuxième lieu, une régulation économique efficace nécessite des moyens d'*indépendance* par rapport aux entreprises du secteur et au pouvoir politique, de manière notamment à garantir

¹²³ Voir notamment : Conseil d'Etat, rapport public 2002, « [Collectivités publiques et concurrence](#) » ; rapport public 2001, « [Les Autorités administratives indépendantes](#) » ; « *Les régulations économiques : légitimité et efficacité* », Presses de Sciences Po et Dalloz, 2004, sous la direction de M.-A. Frison-Roche.

¹²⁴ Pour une vue d'ensemble à l'échelon mondial, voir notamment « [Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation : La gouvernance des régulateurs](#) » (OCDE – 2014).

¹²⁵ L'Autorité de la concurrence métropolitaine a recommandé, à de nombreuses reprises, le recours à de telles instances de régulation, dans différents contextes sectoriels ou organisationnels : dans le secteur de l'énergie, l'avis n° 98-A-05 du 28 avril 1998 ; dans le secteur des télécommunications, l'avis n° 96-A-04 du 13 mars 1996 ; dans le secteur postal, l'avis n° 03-A-06 du 16 mai 2003 ; dans le secteur des transports : les avis n° 08-A-17 du 3 septembre 2008, n° 13-A-14 du 4 octobre 2013, n° 14-A-05 du 27 février 2014 et n° 10-A-04 du 22 février 2010.

l'impartialité et le bien-fondé de son action. Les moyens de garantir cette indépendance sont nombreux et variés : il peut s'agir de conditions de fonctionnement ou statutaires (collégialité des décisions, durée des mandats, inamovibilité, nominations d'origines diverses, moyens financiers stables, règles déontologiques, etc.).

326. En troisième lieu, une régulation économique efficace requiert des *moyens* et une *expertise*, eux aussi source de légitimité et de confiance dans le bien-fondé des décisions. Des exigences de capacités techniques ou d'expériences dans les secteurs et métiers concernés peuvent être requises.
327. En dernier lieu, toujours dans le souci de garantir le bien-fondé des décisions du régulateur, un contrôle du juge est nécessaire et utile pour asseoir tant l'autorité du régulateur que la confiance des régulés.
328. Il convient par ailleurs de noter que les principaux attraits d'un tel régulateur résident dans sa capacité à mettre en œuvre une action publique mesurée, proportionnée, progressive, au moyen notamment de décisions individuelles. Ce faisant, un tel régulateur apporte, tant au pouvoir politique qu'aux acteurs des marchés, des voies de conciliation d'intérêts divers voire contradictoires (intérêts généraux et privés, préservation de services publics ou minimaux, etc.), une stabilité et une prévisibilité de la règle de droit propices à l'investissement privé, à l'emploi, et donc au développement économique.

CONCLUSION

329. En réponse aux questions formulées par le Président de la Polynésie française dans sa lettre de saisine, l'Autorité polynésienne de la concurrence rend l'avis suivant.
330. Dans la mesure où il n'appartient pas à une autorité de la concurrence de se prononcer sur la cohérence et la viabilité techniques et économiques des projets présentés par Viti et PMT, ni d'évaluer l'impact de l'entrée de nouveaux opérateurs sur les plans d'affaires des opérateurs en place, sa vocation n'étant pas de défendre les intérêts des concurrents mais de veiller à l'exercice d'une concurrence effective, **l'Autorité polynésienne de la concurrence recommande de faire droit aux demandes d'autorisations de Viti et de PMT.**
331. L'entrée de ces deux opérateurs sur respectivement les marchés de la téléphonie mobile et de l'accès à internet fixe, est en effet **particulièrement opportune en considération des bénéfices attendus** pour les utilisateurs finals, entreprises et consommateurs polynésiens, concernant l'amélioration des offres, dans leurs contenus comme dans leurs prix. Les retombées positives sur l'économie et la société polynésiennes, qui peuvent en découler se traduisent par l'accès à de nombreux services, dans les domaines de l'éducation, de la santé, du tourisme, de l'administration et par une contribution à l'aménagement du territoire, au développement économique, à la cohésion sociale, à l'attractivité du territoire. La libération et la stimulation des usages permettront aux entreprises de gagner en efficacité, en productivité et en performance, sur le territoire comme à l'international, ce qui les conduira à croître, à investir, à embaucher, à innover. Les consommateurs connectés sont mieux informés, accèdent aux différents services qui améliorent leur quotidien (éducation, santé) et à des opportunités professionnelles (cf. § 157 et suivants).
332. L'octroi de ces autorisations permettra aux pouvoirs publics **d'établir l'égalité de traitement entre les acteurs économiques** en prenant en considération l'évolution des technologies et des

usages : le jeu concurrentiel entre les fournisseurs de services concurrents sera clarifié et équilibré donnant à chacun les mêmes chances de faire valoir ses mérites (cf. § 165 et suivants).

333. Pour ces motifs, il est recommandé que **l'octroi de ces autorisations intervienne sans délai** dans le cadre réglementaire actuel.
334. Cependant, les bénéfices attendus de l'arrivée d'un troisième opérateur sur les marchés de la téléphonie mobile et de l'accès à internet fixe, ne pourront pleinement être atteints que si les conditions d'exercice d'une concurrence effective et loyale sont réunies, c'est-à-dire si les opérateurs, de réseaux et de services, sont mis en position de se concurrencer à armes égales. Ainsi, l'enjeu de la décision d'accéder aux demandes de PMT et Viti réside-t-il d'abord pour les pouvoirs publics dans la **garantie de réunir l'ensemble des conditions de développement et d'exercice d'une concurrence par les mérites entre les opérateurs de télécommunications**.
335. Or, l'Autorité polynésienne de la concurrence constate que toutes les conditions d'exercice d'une concurrence effective et loyale **dans le secteur des télécommunications polynésien** ne sont pas réunies et **recommande donc d'en modifier profondément le cadre juridique et économique**. A cet égard, l'Autorité polynésienne de la concurrence formule des recommandations précises dans le corps de l'avis tant au niveau de l'adéquation de l'offre concurrentielle aux spécificités de la Polynésie française, que de l'efficacité de la régulation économique mise en œuvre et des questions institutionnelles et organisationnelles. Les principales préconisations peuvent être synthétisées et regroupées de la manière suivante.
336. Il est d'abord recommandé d'adapter l'offre de services de télécommunications par le marché aux spécificités de la Polynésie française :
- Reconnaître, du fait des spécificités de la Polynésie française tenant à son étendue et à sa dispersion géographique et démographique, l'existence d'une « **zone de carence de l'initiative privée** » (cf. § 201 et suivants), et la définir ; concernant les *services de télécommunications mobiles*, modifier à court terme le cadre réglementaire pour rendre obligatoire dans la zone de carence de l'initiative privée la fourniture de services d'itinérance sur le réseau mobile 2G de Vini en place, dans des conditions similaires à celles prévues au titre du régime d'interconnexion et réduire (PMT) ou définir (Viti) en conséquence les obligations de déploiement de réseau figurant à leurs cahiers des charges (cf. § 206 et suivants) ; à plus long terme, pour écarter le risque de fracture numérique avec les archipels éloignés, anticiper la mise à niveau technologique du réseau 2G précité et favoriser un accord de mutualisation des investissements entre les opérateurs de téléphonie mobile bénéficiant aux consommateurs de ces îles (§ 210 et suivants) ; concernant les *services d'accès à internet fixes*, conduire à court terme des études impliquant l'ensemble des acteurs pour déterminer le mix technologique le plus adapté aux spécificités polynésiennes, afin de rationaliser et d'anticiper les décisions d'investissement et, le cas échéant, de mutualisation (§ 223 et suivants) ;
 - dans la « **zone complémentaire** » à la zone de carence de l'initiative privée ; concernant les *services de télécommunications mobiles*, inciter les opérateurs mobiles à déployer leurs réseaux de boucle locale radio, par la mise en place d'un environnement favorable (adéquation et tarification des offres de gros de capacités de l'OPT et conditions d'itinérance, voire mutualisation passive) (cf. § 227 et suivants) ; concernant les *services d'accès à internet fixes*, mettre en œuvre une régulation efficace des offres de gros de l'OPT favorisant le développement des offres de détail des fournisseurs d'accès à internet alternatifs (cf. § 230).

337. Il est ensuite recommandé **d'adapter le cadre réglementaire et de la régulation des offres de gros de l'OPT** :

- repenser le périmètre du service public, notamment dans sa composante « télécommunications extérieures » qui génère des barrières significatives au développement de la concurrence au détriment des consommateurs polynésiens, en levant notamment le monopole de l'OPT sur les capacités satellitaires et sur le câble Honotua international (cf. § 231 et suivants) ;
- élargir, dans le CPT, le périmètre des prestations de gros fournies par l'OPT relevant du régime d'interconnexion (et y inclure la prestation d'itinérance 2G obligatoire) sous une autre appellation, « régime de prestations d'accès et d'interconnexion obligatoires » (cf. § 233 et suivants et § 273 et suivants) ;
- renforcer les obligations comptables et tarifaires de l'OPT, notamment par la formalisation d'une comptabilité réglementaire selon des règles partagées par le secteur, et les faire contrôler par un régulateur expert indépendant (cf. § 280 et suivants) ;

338. Il est enfin recommandé de clarifier les modalités de l'intervention du Pays dans le secteur :

- réorganiser l'OPT et sa gouvernance, notamment par la séparation juridique des activités en monopole de celles en concurrence ; à ce titre, le plan « Ambitions 2020 » pour ce qui concerne le volet télécoms devrait être remis en cause en ce qu'il prévoit la fusion des opérateurs OPT et Vini (cf. § 311 et suivants) ;
- améliorer la légitimité et l'efficacité de la régulation sectorielle, en externalisant cette fonction dans un organe dédié, doté de pouvoirs décisionnaires (autorisations individuelles d'exercer, d'utiliser des fréquences, de régler des différends entre opérateurs, etc.) et de moyens et garanties d'indépendance et d'expertise (cf. § 320 et suivants).

TABLEAU DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1	Faire droit, sans délai, aux demandes d'autorisation formulées par les opérateurs Viti et PMT en l'état actuel de la réglementation	§152 et s.
Recommandation 2	Adapter l'offre de services de télécommunications aux spécificités de la Polynésie française	§172 et s.
	<ul style="list-style-type: none"> - Reconnaître l'existence de « zones de carence de l'initiative privée » et les définir <ul style="list-style-type: none"> o Concernant les services de télécommunications mobiles : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Modifier à court terme le cadre réglementaire pour rendre obligatoire dans cette zone la fourniture de services d'itinérance sur le réseau mobile 2G de Vini en place dans des conditions similaires à celles prévues au titre du régime d'interconnexion ; ▪ Modifier le plan de déploiement des infrastructures de PMT figurant dans son cahier des charges en le limitant à la zone complémentaire à l'offre d'itinérance 2G obligatoire ; de même, établir en fonction de cette zone les obligations de déploiement du réseau du nouvel opérateur Viti ; ▪ Anticiper dans cette zone la mise à niveau technologique du réseau 2G précité dans l'attente du déploiement de la technologie 3G ou 4G et favoriser des accords de mutualisation des investissements entre les opérateurs mobiles ; o Concernant les services d'accès à internet fixes : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conduire à court terme des études impliquant l'ensemble des acteurs et les autorités publiques pour déterminer le mix technologique le plus adapté aux 	<p>§200 et s.</p> <p>§205 et s.</p> <p>§208</p> <p>§209 et s.</p> <p>§222 et s.</p>

	<p>spécificités polynésiennes afin de rationaliser et d'anticiper les décisions d'investissement et, le cas échéant, de mutualisation.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dans la « zone complémentaire » à la « zone de carence de l'initiative privée », <ul style="list-style-type: none"> o Concernant les services de télécommunications mobiles : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inciter les opérateurs mobiles à déployer leurs réseaux de boucle locale radio par la mise en place d'un environnement favorable (adéquation et tarification des offres de gros de capacités de l'OPT et conditions d'itinérance, voire mutualisation passive) ; o Concernant les services d'accès à internet fixes : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mettre en œuvre une régulation efficace des offres de gros de l'OPT favorisant le développement des offres de détail des fournisseurs d'accès à internet alternatifs. 	<p>§226 et s.</p> <p>§229</p>
<p>Recommandation 3</p>	<p>Adapter le cadre réglementaire et la régulation des offres de gros de l'OPT</p>	<p>§235 et s.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> - Repenser le périmètre du service public, notamment dans sa composante « télécommunications extérieures » en levant notamment le monopole de l'OPT sur l'accès aux capacités satellitaires et sur le câble Honotua international ; - Élargir, dans le CPT, le périmètre des prestations de gros relevant du régime d'interconnexion sous une autre appellation, « régime de prestations d'accès et d'interconnexion obligatoires », et y inclure notamment : <ul style="list-style-type: none"> ▪ les prestations de terminaisons d'appels fixes et mobiles (vocale et SMS) ▪ l'ensemble des prestations de gros reposant sur un monopole du groupe OPT, dont <ul style="list-style-type: none"> i) la prestation d'itinérance 2G obligatoire ; 	<p>§230 et s.</p> <p>§232 et s.</p> <p>§272 et s.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ii) les prestations d'accès à la tête de réseau satellitaire et au réseau de transmission ; iii) les prestations de gros d'accès et d'interconnexion au câble Honotua international, et à terme au second câble international Manatua ; iv) les prestations d'accès aux boucles locales de cuivre et de fibre optique de l'OPT ; v) l'ensemble des prestations de gros fournies par l'OPT dans le cadre des « services obligatoires » du service public tel que prévu actuellement par le CPT, dont le câble Honotua domestique et le futur câble Natitua. <p>- Renforcer les obligations comptables et tarifaires de l'OPT, notamment par la formalisation d'une comptabilité réglementaire selon des règles partagées par le secteur, et les faire contrôler par un régulateur expert.</p>	§279 et s.
Recommandation 4	Clarifier les modalités de l'intervention du Pays dans le secteur	§286 et s.
	<ul style="list-style-type: none"> - Réorganiser l'OPT et son pilotage : <ul style="list-style-type: none"> o par la séparation juridique des activités en monopole de celles en concurrence ; à ce titre, le plan « Ambitions 2020 » doit être remis en cause en ce qu'il vise la fusion des opérateurs OPT et Vini ; o par la mise en place de contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels entre le Pays et l'OPT pour inscrire dans la durée l'action et les investissements des pouvoirs publics dans le secteur. - Instituer un régulateur plus efficace et légitime et externaliser la fonction de régulation sectorielle dans un organe dédié distinct du conseil des ministres et plus éloigné de l'OPT, doté de pouvoirs décisionnaires (autorisations individuelles d'exercer, d'utiliser des fréquences, de régler des différends entre opérateurs, etc.) et de moyens et garanties d'indépendance et d'expertise. 	<p>§310 et s.</p> <p>§317 et s.</p> <p>§319 et s.</p>

Délibéré sur le rapport oral de Mme Hélène Bonnet et M. Alexandre Beaudouin-Viel, *rapporteurs*, et l'intervention de Mme Gwenaëlle Nouët, *rapporteur général*, par M. Jacques Mérot, *président*, Mme Maïana Bambridge et M. Julien Vucher-Visin, *membres*.

Le président,

Jacques MEROT