

RÉGULATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS DANS LES PETITES COLLECTIVITÉS INSULAIRES: LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE ISLANDAISE ET APPLICATIONS POUR LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

*Louis-Philippe Carrier**

Les politiques publiques en matière de communications électroniques de l'Islande et de la Polynésie française ont largement divergé au cours de la dernière décennie. L'expérience islandaise semble démontrer que les petites économies isolées peuvent développer un secteur des TIC performant, en comptant sur un cadre réglementaire adéquat. En Polynésie française, ces progrès se heurtent à une culture de dépendance vis-à-vis de la dépense publique. Les leçons du modèle islandais pourraient être facilement transposées à la Polynésie française si des équilibres politiques favorables pouvaient être établis.

Electronic communications policies have followed very different paths in Iceland and French Polynesia during the last decade. The Icelandic experience seems to prove that small isolated economies can successfully develop an ICT sector, thanks to an efficient regulatory framework. In French Polynesia, a culture of dependence on public spending is embedded in the institutions making improvement difficult. Lessons from the Icelandic model could easily be transposed to French Polynesia if favorable political conditions could be instituted.

* Chargé de mission à l'ARCEP – les propos tenus dans cet article n'engagent que leur auteur et *en aucun cas* l'institution qui l'emploie.

Le présent article est une version modifiée du texte prononcé le 23 octobre 2007 à l'Université de la Polynésie française, à l'occasion des célébrations du vingtième anniversaire de cette institution, à laquelle l'auteur était alors affilié. L'auteur tient à remercier le public présent et les commentateurs avec qui il a pu s'entretenir, tout erreur résiduelle ne pouvant cependant être imputée qu'à lui-même.

Les îles semblent particulièrement désavantagées dans la course aux Technologies de l'Information et de la Communication (TIC). Dans cette industrie aujourd'hui dépendante de réseaux ultra-performants, la commercialisation à grande échelle des services doit permettre de couvrir des coûts initiaux importants. L'apparition d'opérateurs transnationaux (Vodafone, Orange, Telefónica, etc.) donne à penser que les économies d'échelle sont fortes même à l'échelle d'un continent et que le progrès technologique continue à renforcer cette tendance. On pourrait donc craindre qu'une communauté de quelques centaines de milliers d'âmes, tout au plus reliée au reste du monde par un ou deux câbles sous-marin, soit condamnée à rester du mauvais côté du «gouffre numérique». Diverses analyses viennent nous rassurer: il n'y aurait pas de fatalité au sous-développement des îles (AFD, 2006) et certains petits pays insulaires isolés parviennent à des résultats tout à fait honorables (Guam, voire Nouvelle-Calédonie) voire excellents (Islande). La Polynésie française n'appartient malheureusement pas à cette catégorie.

<i>Pays</i>	<i>Population</i>	<i>Connexions Internet</i>	<i>% Population connectée</i>	<i>Année de la mesure</i>
Monde	6 602 224 175	1 018 057 389	15,42%	2005
USA	301 139 947	205 327 000	68,18%	2005
UE	460 827 146	247 000 000	53,60%	2006
France	63 713 926	29 945 000	47,00%	2006
Islande	301 931	258 000	85,45%	2005
Guam	173 456	79 000	45,54%	2004
Nouvelle Calédonie	221 943	76 000	34,24%	2005
Polynésie française	278 963	55 000	19,72%	2005
Maldives	369 031	19 000	5,15%	2005

Tableau 1: Les connexions internet dans le monde. Source: CIA world Factbook, mars 2007.

Il apparaît assez clairement que le niveau de vie n'est qu'un facteur parmi d'autres dans le développement des TIC (cf figure 1). Idem pour la taille du marché. Les facteurs géographiques – répartition de la population, relief, conditions climatiques – ne paraissent pas plus favorables à l'Islande qu'à la Polynésie française. Restent donc les facteurs institutionnels – politiques publiques, cadre juridique – et puis les différents rapports de force susceptibles d'influer sur les marchés.

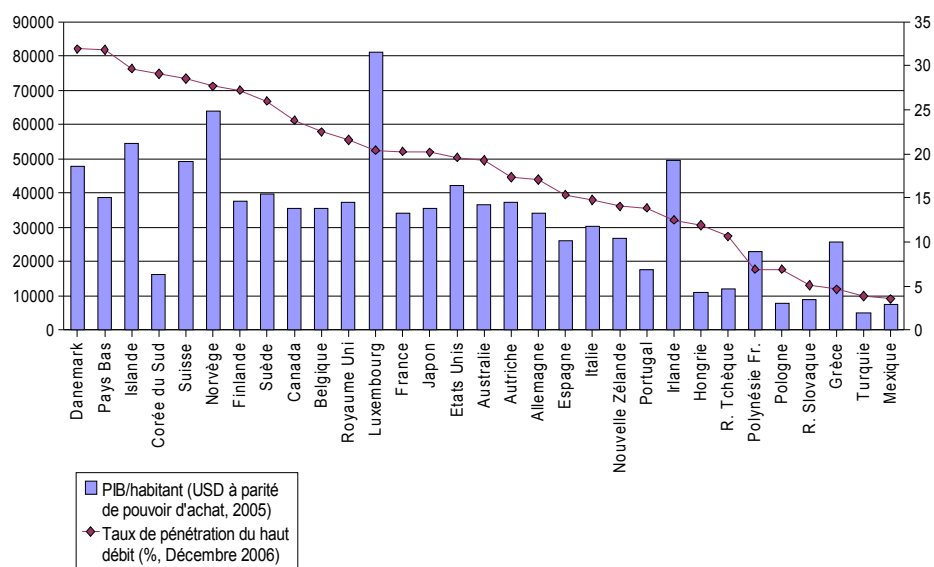


Figure 1: Le taux de pénétration de l'internet à haut débit n'est qu'imparfaitement corrélés au PIB/habitant. Sources: OCDE, Fenua Economie (2006).

On s'est donc intéressé à ce qui, dans l'action des institutions au sens large du terme, contribue à créer des équilibres vertueux sur ces marchés de télécommunications insulaires. La première partie de cette étude concernera donc les enjeux de la régulation des télécommunications pour les petites économies insulaires (1). L'Islande fournit, en la matière¹, un merveilleux exemple de clarté et d'optimisation des décisions. Néanmoins, s'il suffisait de choisir des objectifs pertinents pour parvenir à la performance économique, les écoles d'ingénieurs comme les facultés de droit pourraient fermer boutique ou se reconverter dans l'enseignement de l'économie politique. La mise en œuvre d'une régulation efficace (2) dans un secteur aussi complexe que celui des télécommunications est un chemin semé d'embûches: la conception d'un système de normes cohérent est une tâche ardue et précise, que les jeux de pouvoir ne peuvent que perturber. Là encore, le cas de l'Islande est riche d'enseignements, comme on le verra dans une seconde partie.

1 Il n'aura pas échappé au lecteur que l'Islande a connu, fin 2008, une crise financière de grande ampleur. Des pans entiers de son économie s'en sont trouvés bouleversés, en comparaison desquels le secteur des communications électroniques semble avoir remarquablement bien résisté, même s'il est encore tôt pour en juger. Compte tenu du manque de lisibilité de la situation financière actuelle, les chiffres ici sont ceux de fin 2007.

I LES ENJEUX ET LEUR PRISE EN COMPTE PAR LES DECIDEURS PUBLICS

Le secteur des télécommunications est un secteur économique sensible, les marchés y présentent des imperfections remarquables, l'intervention de la puissance publique y semble donc tout indiquée. Dans les petits pays insulaires, ces imperfections se trouvent renforcées et les réponses de la puissance publique doivent être adaptées à cette réalité (1.1). Mais l'intervention de la puissance publique n'est pas anodine et, dans ces petites communautés, les processus politiques peuvent être marqués par le clientélisme. La question du service universel, notamment, peut être instrumentalisée si le régime juridique ne prévoit pas les incitations adéquates (1.2).

A Télécommunications, insularité et politiques publiques

1 Quelques mots sur l'Islande

L'Islande est une île de l'Atlantique Nord, d'une superficie comparable à celle du Portugal, de la Corée du Sud ou de Cuba. Seule une partie de cette surface est réellement peuplée, en raison du relief et des conditions climatiques (la température moyenne dans le pays est de 4°C). Les communautés voisines les plus proches sont: le Groenland (287 km) et les Iles Feroë (420 km). L'Ecosse est à 798 km. La majeure partie de la population se concentre autour de l'agglomération de Reykjavík (environ 150 000 habitants), une ville dont la croissance est principalement postérieure à la 2ème guerre mondiale, très étendue. Cette géographie n'en fait pas forcément la candidate idéale pour un maillage ultra-performant de télécommunications – le succès de l'Islande ne peut pas s'expliquer comme celui de la Corée du Sud.

	République d'Islande	Polynésie française
Population	301 931	278 963
PIB/habitant (USD)	38 100 ²	22 838 ³
Taux d'inflation	6,8% (en 2006)	1,1% (en 2006)
Taux de chômage	1,3% (en 2006)	11,7% (en 2005)
Taux de couverture	69,12% (en 2006)	10,4% (en 2005) ⁴

2 En 2006 et à parité de pouvoir d'achat. Source: CIA World Factbook (2007), op cit.

3 En 2003, à parité de pouvoir d'achat et en corrigeant par le taux de change EUR/USD au 24 avril 2007. Source: *Fenua Economie 2006-2007*, Papeete: Déclic SNC.

4 Source: *Fenua Economie 2006-2007*, op. cit.

	République d'Islande	Polynésie française
Superficie (terres émergées)	103 000 km ²	4 167 km ²
Zone Economique Exclusive	200 Nq	200 Nq
Sommet	Hvannadalshnukur: 2 110 m	Mont Orohena: 2 241 m
Densité de population	2,93 habitants/km ²	67 habitants/km ²

Tableau 2: Islande et Polynésie française en chiffres.

Au 1^{er} janvier 2009, l'Islande ne fait pas partie de l'Union Européenne (UE)⁵ mais elle est membre de l'Association Européenne de Libre Echange (AELE/EFTA) et signataire de l'Accord sur l'Espace Economique Européen (EEE) de 1994. A ce titre, l'Islande participe au marché commun de l'UE et doit en appliquer les règles de concurrence (Büchel, 2005). L'Islande applique donc le régime de régulation des télécommunications de l'UE. On y reviendra.

2 Régulation des télécommunications et insularité

Les raisons classiques de vouloir réglementer un secteur sont bien connues (Breyer, 1982):

- le contrôle du pouvoir de marché⁶ d'une firme en monopole et son corollaire...
- ... le contrôle des rentes ou profits "excessifs"
- la compensation d'éventuelles externalités négatives ou de *spillovers*
- le risque d'excès de concurrence (guerre des prix)
- la correction du manque d'information adéquate sur le marché
- un rééquilibrage des pouvoirs de négociation entre les acteurs
- une politique industrielle d'Etat, pour "rationaliser" la production de certains biens
- un aléa moral, sur certains marchés bien spécifiques
- la crainte que certains acteurs ne soient pas capables de décider rationnellement (paternalisme)
- les cas de rationnement sur certains biens, en général exceptionnels

5 Suite à la crise financière de 2008, une majorité de la population islandaise serait désormais favorable à une adhésion à l'UE, selon un sondage réalisé le 3 novembre 2008 par le quotidien *Fréttablaðið*.

6 Le pouvoir de marché est ici la capacité d'un acteur à imposer un prix plus élevé que le prix qui existerait en cas de concurrence pure et parfaite.

Pour venir à bout de ces «imperfections de marché» ou «défaillances de marché», les pouvoirs publics ont recours à la réglementation. De nombreux tronçons de réseaux de télécommunications, notamment en dehors des grandes villes, se trouvent dans une situation de monopole naturel: si l'infrastructure était dédoublée, les deux producteurs ne pourraient pas être rentables. Les imperfections de marché sont plus fréquentes dans les petites économies isolées que dans les autres pays, étant donné la petite taille des marchés et leur isolement. Les barrières «naturelles» à l'entrée de ces marchés les rendent peu «contestables». Enfin, l'existence de rendements croissants jusqu'à une large échelle, dans les télécommunications, accroît les risques de concentration excessive, par rapport aux grands marchés (Krugman, 1991). Les monopoles apparaissent spontanément dans les îles. Les consommateurs ne sont donc pas à l'abri de hausses de prix et autres désagréments liés à la concentration.

3 *L'expérience islandaise*

La première caractéristique de l'expérience islandaise est une acceptation franche du principe de concurrence en matière de télécommunications. L'Islande a mis fin à ce qui restait du monopole de son opérateur public des télécommunications en 2000, en transposant les directives européennes de 1997 et 1998 relatives aux télécommunications. Depuis 1993, le monopole n'était plus en vigueur que pour ce qui concernait les services de téléphonie et pour le réseau de télécommunications. Le premier article de la loi 81/2003 sur les télécommunications, qui transpose le «paquet télécom»⁷ européen de 2002, dispose ainsi, en son deuxième alinéa, que: «L'objectif de cette Loi est de garantir en Islande des communications électroniques efficaces au regard de leur coût et sûres, et d'encourager une concurrence effective sur le marché des communications électroniques»⁸. Dès 1996, le gouvernement de la République d'Islande déclarait en outre: «Une égalité totale sera garantie entre les secteurs public et privé dans les domaines des technologies de l'information et de l'industrie de l'information.»⁹.

Les objectifs de concurrence effective et de service universel et, pour y parvenir, de transparence, sont donc établis très tôt. Dans sa déclaration de politique pour la société de l'information pour la période 2005-2010 (l'existence même de ce document est intéressante à plus

7 Directives 2002/21/CE (directive «cadre»), 2002/19/CE (directive «accès»), 2002/20/CE (directive «autorisation»), 2002/22/CE (directive «service universel») du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002; directive 2002/77/CE de la Commission du 16 septembre 2002 relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques; règlement 2000/2887/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale. Le nouveau régime est entré en vigueur dans tout l'EEE le 25 juillet 2003.

8 Dans la version anglaise du texte: «The objective of the Act is to ensure cost-efficient and secure electronic communications in Iceland and encourage effective competition in the electronic communications market.»

9 Cabinet du premier ministre de la République d'Islande (1996 [2007]), *The Icelandic Government's Vision of the Information Society*, extraits publiés sur <http://eng.forsaetisraduneyti.is/information-society/English/nr/1248>, téléchargé le 16 août 2007.

d'un titre), le gouvernement islandais précise sa vision au-delà de toute ambiguïté: «Les demandes des consommateurs pour un choix accru, un accès et des services améliorés, à tout moment et en tout lieu, sont le plus susceptibles d'être satisfaites à travers une concurrence effective dans un environnement international»¹⁰.

4 Les résultats

Cette politique, on l'a vu, semble avoir été couronnée de succès. Le World Economic Forum de Davos, qui, dans ses *Global Information Technology Reports*, classe les pays en fonction de leur *ICT readiness*. L'Islande était 8ème de ce classement en 2007-2008 comme en 2006-2007, après avoir été 4ème en 2005-2006 et 2ème en 2004-2005. L'Union internationale des Télécommunications, elle, classe l'Islande 4ème au monde selon son indice de développement des TIC, dont la dernière édition date de 2009.

L'ordre de prix pour un abonnement à internet chez l'opérateur historique Síminn – le plus cher mais celui qui compte le plus de clients – serait celui-ci:

	Góður («bon»)	Langbestur («le tout meilleur»)	Offre Mana «Light»	Offre Mana «Xtrem»
Débit réception	1 Mbit/s	12 Mbits/s	128 kbits/s	512 kbits/s
Forfait de consommation entrant et sortant	4 Go vers l'étranger	illimité	2 Go au total	15 Go
Prix du forfait (TTC) ¹¹	ca. 46 Euros	ca. 75 Euros	ca. 41 Euros	ca. 124 Euros

Il n'aura échappé à aucun résident de Polynésie française, ni probablement à aucun visiteur, que les offres de télécommunications y sont chères et relativement peu performantes. Comment expliquer cette différence?

Deux grandes raisons émergent (UIT, 2003):

- L'existence, depuis 2004, d'un câble sous-marin à haut débit dénommé FARICE-1, détenu par un consortium d'opérateurs islandais et feroïens avec une participation de l'Etat

10 The Steering Group appointed by the Minister of Transport and Communications (2005), *Telecom Policy Statement 2005-2010*, juin, Ministère islandais des transports et des communications, p4, <http://www.pta.is/upload/files/fjarskiptaaetlun-ensk.pdf>, téléchargé le 10 août 2007.

11 Tarifs constatés au 15 octobre 2007 sur le site <http://www.icelandtelecom.is>, avec le taux de change 1 EUR = 86 ISK. Le prix inclut un antivirus, un service d'assurance contre le vol d'ordinateur, et la télévision (Skjárinn) sur IP, avec des programmes Haute Définition à partir de 2008. «First high-definition broadcasts in Iceland next fall?», *Iceland Review*, 18 juillet 2007.

islandais. Ce câble est secondé par un câble plus ancien (CANTAT-3) et des liaisons satellitaires, pour satisfaire tous les besoins des usagers islandais.

- La concurrence est encouragée depuis le milieu des années 1990. Les opérateurs rivalisent de créativité pour attirer la clientèle. Les offres sont ciblées sur les attentes des clients et incluent de nombreux services à valeur ajoutée qui poussent à l'adoption: télévision sur IP, offres dégroupées internet sans abonnement téléphonique mais avec voix sur IP. Les transferts de données sont partiellement limités vers l'étranger à cause des goulets d'étranglement mais ils ne sont pas limités localement, ce qui ouvre la voie à de nombreuses applications.

On peut se demander pourquoi ce qui paraît si évident au vu des résultats islandais paraît si difficile à mettre en oeuvre dans des pays comme la Polynésie française. La réponse se trouve du côté des logiques politiques.

B Processus Politiques et Stratégies de Développement: L'enjeu du Service Universel

La logique de la régulation des télécommunications n'est pas une simple logique industrielle. Le secteur des télécommunications est symboliquement, socialement et économiquement un secteur important. On peut aller jusqu'à dire qu'il est un élément non seulement d'aménagement du territoire mais aussi «d'unité nationale». Des considérations politiques, des valeurs, le souci de la justice sociale entrent donc en jeu dans la détermination du régime idéal pour réguler ce secteur. Pour dire les choses en des termes bien français, les télécommunications suscitent des attentes fortes de «service public».

Cette solidarité élémentaire est un principe de base dans la plupart des régimes de télécommunications, qu'ils soient concurrentiels ou pas. On la retrouve sous la forme du service public tel qu'il a longtemps existé en France et ailleurs, qui devait garantir à tous une égalité de traitement et un droit aux services de télécommunications. On retrouve aussi désormais la solidarité sous la forme du «service universel» qui, sans garantir l'égalité de traitement à tous puisqu'il permet que la libre concurrence soit par ailleurs consacrée, octroie à tous les citoyens un droit à «un ensemble de services minimal (...), de qualité déterminée, disponible pour tous les utilisateurs, quelle que soit leur situation géographique et, compte tenu des conditions nationales spécifiques, d'un prix abordable», pour reprendre les termes de la directive 2002/21/CE (directive «cadre»).

Mais cette solidarité est un outil à double tranchant. Il n'en coûte pas autant pour desservir un habitant du coeur de Tokyo, que pour desservir une ferme isolée au bord d'un fjord islandais. Plus la collectivité investit dans la solidarité, plus elle réduit la rentabilité générale du secteur, donc les investissements futurs, qui pourraient bénéficier même aux moins bien lotis. Le périmètre d'application de la solidarité doit donc être déterminé finement. Octroyer trop de droits aujourd'hui peut signifier en octroyer moins demain.

Ainsi, en Polynésie française, on peut penser que la performance générale de l'ensemble a été sacrifiée au nom de garanties trop fortes. Malgré un régime juridique officiellement concurrentiel depuis 2003, l'opérateur public se trouve en monopole de fait (si l'on excepte la brèche du *call back*, qui n'est pas à proprement parler un marché de télécommunications). A cause de ses «obligations de service public», l'opérateur public supporte des coûts importants que les textes en vigueur répercutent généreusement sur tout opérateur alternatif en puissance. Effectivement, le maintien d'une égalité de traitement sur la téléphonie fixe, qui constitue une obligation de service public en Polynésie française, l'opérateur doit entretenir des infrastructures fiables dans des îles reculées, avec souvent des personnels dédiés, qui ne doivent pas être débordés par le travail mais bénéficient bien des revenus avantageux des salariés de l'OPT. Mais dans la pratique, la solidarité dépasse même les obligations minimales fixées par les textes. Combien coûtent les réseaux de téléphonie mobile dans des îles comme Nukutavake (Tuamotu), Mangareva (Gambier) ou Tahuata (Marquises), des îles qui n'ont pas d'accès à l'eau potable? Combien coûte la fourniture du service ADSL à Nuku Hiva et Hiva Oa? Ce coût, que les recettes du service ne doivent compenser que très faiblement, est pour l'essentiel payé par les usagers de Tahiti.

Le problème est qu'à cause du coût élevé de la desserte d'une poignée d'abonnés, on maintient des coûts extrêmement élevés pour l'immense majorité. Ce faisant, on retarde l'adoption massive des Technologies de l'Information et de la Communication. Si d'autres opérateurs de télécommunications existaient, ils adopteraient probablement une autre démarche que celle de l'opérateur public – il faut rappeler que le service public des télécommunications n'inclut ni le mobile ni l'ADSL – mais ils ne peuvent exister à cause du financement du service public. Une délibération 2003-86 pose des conditions ubuesques à l'exercice d'une activité d'opérateur de télécommunications, dont sont évidemment exemptées l'OPT et ses filiales. Il s'agit du paiement pendant trois ans d'un droit d'accès d'un montant annuel de 280 millions de XPF (téléphonie fixe), 500 millions de XPF (téléphonie mobile), 220 millions de XPF (accès à internet). Ces sommes, qui doivent être payées rubis sur l'ongle la première année (avec la charge financière que cela suppose), impliquent, sur une base optimiste de 10 000 clients, les coûts suivants:

Activité	Montant forfaitaire annuel	Coût annuel par Habitant	Coût annuel par client pour 10 000 clients
Télécom. fixe	2,33 M. EUR	8,6 EUR	233 EUR
Télécom. mobile	4,17 M. EUR	15,4 EUR	417 EUR
Accès Internet	1,83 M. EUR	6,8 EUR	183 EUR

Comment imaginer, alors, le développement d'une «concurrence effective» comme celle promue par le gouvernement islandais? En Polynésie française, le calcul du coût des obligations de service

public a été fait sur des bases critiquables. Mais au-delà même des modalités de calcul, les principes de base du financement de la solidarité entre usagers gagneraient à suivre l'exemple islandais.

1 Le financement du service universel: un enjeu politico-économique

La loi islandaise 81/2003 prévoit un financement du service universel par le biais d'un prélèvement de 0,12% du chiffre d'affaires de chaque opérateur (les opérateurs doivent par ailleurs s'acquitter de frais de gestion et de régulation correspondant à 0,20% de leur chiffre d'affaires). Ces sommes sont versées à un fonds de service universel opérant essentiellement une péréquation géographique, géré par le régulateur indépendant des communications électroniques, la Post and Telecommunication Administration (PTA). Cette même loi prévoit cependant que la PTA peut augmenter ou diminuer la contribution en cas de recettes insuffisantes ou excessives. La comptabilité du fonds, qui fait partie de celle de la PTA, est contrôlée annuellement. Pour bénéficier d'une subvention du fonds, un opérateur en charge du service universel doit apporter comptablement la preuve que la zone à couvrir est structurellement déficitaire et qu'un usager a sollicité l'ouverture d'un service. Le fonds paie alors la différence.

En Polynésie française, au titre de la délibération 2003-86, tous les opérateurs paient une somme forfaitaire:

- a) quel que soit le nombre d'opérateurs ;
- b) quels que soient les besoins ;
- c) pour financer directement les coûts encourus par l'opérateur public...
- d) ... qui n'a pas à démontrer l'utilité de ces coûts.

L'utilité des démonstrations de solidarité de Tahiti vers les îles les plus reculées ne fait donc jamais l'objet d'un débat, ni à l'Assemblée de la Polynésie française, ni au gouvernement, ni dans le rapport annuel de l'OPT. Une étude aurait été commandée au groupe KPMG au moment de la conception du cadre juridique de 2003. Mais les termes exacts de cette étude n'ont pas été mentionnés lors des débats publics, les promoteurs du texte se contentant à l'époque d'évoquer que «[l]a détermination des différents niveaux de ce droit d'accès a été effectuée en prenant en compte certaines des données apportées par une étude du cabinet FIDUPAC – KPMG sur la valeur du «Groupe O.P.T»». D'une manière quelque peu lapidaire, les rapporteurs Temauri Foster et Tarita Sinjoux (rapport 2003-79 AT) estimaient pour les réseaux de communications mobiles le montant des coûts à couvrir à 2,25% du volume du secteur, donc du chiffre d'affaires de l'opérateur public en monopole, Tikiphone. Pour les réseaux de téléphonie fixe, les coûts seraient de 0,80% du CA de la branche téléphonie fixe de l'OPT. Enfin, le droit d'accès pour la fourniture d'accès à internet serait calculé sur la base de 2% du CA du secteur, donc 2% du CA de l'opérateur Mana.

Il y a tout de même de quoi être saisi d'un doute, si l'on opère une simple règle de trois:

Activité	Montant du droit (XPF)	Equivalent à un taux de	Donc à un CA de
Téléphone fixe	280 000 000	0,80%	35 000 000 000
Téléphone mobile	500 000 000	2,25%	22 222 222 222
Internet	220 000 000	2%	11 000 000 000
TOTAL			68 222 222 222

Or, le CA de l'OPT en 2002 était de 16,085 milliards de XPF (source: OPT, rapport 2003), dont seulement 13,235 pour la branche télécoms. Le CA de Tikiphone, sa filiale pour le mobile, était pour 2002 de 6,1 milliards. Le CA de Mana, la filiale dédiée à l'accès à internet, était de 430 millions de XPF en 2003 (auquel il faut ajouter le CA de la branche internet de l'OPT, 1,6 milliard de XPF, si l'on veut faire le calcul de la valeur d'internet en Polynésie française). On arrive tout au plus à un CA total de 20 milliards de XPF, bien inférieur aux valeurs sur lesquelles les calculs auraient été basés. De plus, le montant du droit d'accès est forfaitaire, quel que soit le nombre d'opérateurs, il n'est donc pas prévu de le réviser en fonction des besoins.

A titre de comparaison, la contribution des opérateurs islandais au service universel est de 0,12% de leur chiffre d'affaires, à laquelle s'ajoute une participation au financement de la PTA, d'une valeur de 0,30% du CA. Entre les «erreurs» de calcul et la différence de taux, le service public polynésien coûterait *au moins* cinq fois plus cher à chaque opérateur que le service universel islandais. Les performances de ce dernier ne sont pourtant pas inférieures: tout islandais a ainsi droit à une connexion RNIS à 128 kbits/s (la tendance politique en Europe semble s'orienter vers la diffusion progressive d'un service universel du haut débit), alors que le service public polynésien ne concerne que la téléphonie.

2 Comment expliquer ce décalage?

Les exigences du service public polynésien sont toujours revues à la hausse: d'abord le mobile, puis la liaison ADSL sont présentées comme des services indispensables. Les maires des communes les plus reculées, qui sont souvent aussi représentants à l'Assemblée locale, ont le pouvoir de faire basculer les majorités, comme on a pu le constater à de nombreuses reprises depuis 2004. Leur pouvoir de négociation est donc considérable. Or, compte tenu du prestige que peut représenter pour son instigateur la mise en place d'un service de téléphonie mobile ou d'accès à internet par ADSL, les élus peuvent devoir leur réélection à ce genre de conquêtes. Ils font donc naturellement pression sur le gouvernement à Papeete et sur l'opérateur public pour obtenir cette définition maximaliste du service public.

Les dirigeants de l'opérateur public ne sont pas enclins à refuser ces requêtes, d'une part parce que la croissance «naturelle» du secteur leur garantit à peu près que les coûts pourront être absorbés

et d'autre part, parce que plus les obligations de service public sont coûteuses, plus le monopole sera indéboulonnable. En acceptant des dépenses supplémentaires, ils accroissent donc leurs chances de préserver le monopole et le poste de président, dont on sait aujourd'hui qu'il est très rentable: selon *les Nouvelles* du 16 octobre 2007, le revenu du précédent président s'élevait à 4,5 millions de XPF mensuels, soit 37 500 Euros. Ceci a valu à l'EPIC les sobriquets de «poule aux oeufs d'or» ou d'«arrosoir», tant le poste était convoité et donc théoriquement monnayable contre des ralliements politiques.

Alors que, selon certains auteurs, l'Islande a elle aussi été longtemps caractérisée par une forme de clientélisme (Kristinsson, 2001) fondé sur le soutien au monde rural, sa situation est aujourd'hui radicalement différente. L'opérateur historique a été privatisé en 2005. Il était depuis 1993 séparé de l'opérateur du service postal. En vertu des articles 61 et 62 de l'Accord sur l'EEE et de l'article 83 du Traité CE, il ne pouvait de toute façon bénéficier d'aucune aide publique. Le coût du service universel est contrôlé par la PTA, dont les comptes sont audités annuellement par le Parlement islandais (Althingi). Enfin, la «charge de la preuve» pour le financement du service universel repose sur l'opérateur qui demande une subvention, et celle-ci peut-être refusée par le régulateur, ce qui encourage la transparence de la part des opérateurs et évite les dépenses inutiles. La PTA a donc pu développer un régime relativement peu coûteux, tout en évitant les dérives clientélistes grâce à un système d'incitations cohérent (les opérateurs doivent révéler leurs préférences, comme disent les économistes).

II LES DIFFICULTES DE MISE EN OEUVRE ET COMMENT LES SURMONTER

L'expérience islandaise ne se résume pas à un gouvernement prévoyant et une logique managériale. L'ensemble du régime juridique a été optimisé pour être peu coûteux et néanmoins efficient, c'est-à-dire capable d'éviter à la fois les litiges et les défaillances de marché (2.1). Le pays est en outre capable d'attirer des capitaux étrangers et de promouvoir la concurrence grâce à une régulation mise en oeuvre non pas sur le mode du conflit mais sur celui de la délibération (2.2).

A Optimiser le Droit de la Régulation des Télécommunications

Une réglementation excessivement sévère n'est pas très différente d'une taxation dans ses effets (Posner, 1974): elle supprime des profits potentiels, génère des surcoûts, etc. Comme le soulignent certains auteurs (Mayer-Schoenberger et Strasser, 1999), le régime juridique des télécommunications de l'UE, donc de l'EEE, a été conçu pour tendre vers l'efficacité, en mettant en concurrence les Etats: à eux de transposer au mieux les directives, d'édicter les lois et règlements les plus appropriés, pour attirer davantage de ces capitaux qui sont mobiles au sein de l'EEE. Chaque pays étant en concurrence avec ses voisins pour bâtir l'économie de l'information la plus solide, une dynamique d'amélioration du régime juridique est susceptible d'apparaître. Le principal aspect de cette amélioration concerne l'utilisation optimale des ressources «essentielles» ou très rares sur lesquelles se basent les services de communications électroniques:

a) les fréquences pour mobiles

b) les réseaux de communications fixes

Concernant l'accès à internet, il n'est de ressources rares que si le dégroupage (*unbundling*) entre le *core network* et la boucle locale est impossible. Il suffit donc de rendre ce dégroupage possible pour étendre les possibilités de concurrence. Mais sur la simple commercialisation d'un service d'accès au réseau, un régime de notification – plutôt que d'autorisation – s'impose. C'est-à-dire que toute personne peut être opérateur de services de communications électroniques en Islande, à la seule condition de se déclarer auprès de la PTA et de respecter les obligations afférentes.

Restent donc les cas dans lesquels la concurrence est restreinte par l'absence de réseaux concurrents. La solution est connue depuis longtemps des juristes de droit de la concurrence américains¹² et européens¹³, ce que l'on appelle la doctrine des infrastructures / ressources / facilités essentielles (*essential facilities*). Il s'agit d'obliger le détenteur d'une ressource incontournable mais non-duplicable à en louer l'usage pour que tous les autres opérateurs puissent exercer leur activité (Crocq, 2003). Le dégroupage d'un réseau aboutit à plusieurs sous-parties: coeur de réseau (*core network*), réseau d'accès (*access network*) dont la boucle locale (*local loop*) fait partie. Il est plus facile à un opérateur de ne construire qu'une petite partie de réseau – le coeur de réseau, qui est beaucoup moins ramifié –, en louant le reste, que de construire un réseau entier. Pour que ce système soit viable, se pose clairement le problème du coût auquel cette ressource sera louée, le coût de l'interconnexion, qui doit être à la fois incitatif pour les concurrents et pour l'opérateur de réseau (Laffont et Tirole, 2001). Des règles de calcul existent. On peut notamment citer pour les monopoles (Crocq, 2003):

- La règle basée sur le Coût Moyen Incrémental de Long Terme (CMILT, en anglais LRIC pour *Long-Run Incremental Cost*) permet un calcul sur la base de tous les coûts de fonctionnement d'un réseau (les investissements étant supposés suffisamment anciens pour ne pas avoir d'impact sur le coût actuel de l'accès), dont on déduit un terme pour représenter les gains de productivité vraisemblables. C'est cette méthode qui est recommandée par les autorités européennes.
- La règle *Efficient Component Pricing Rule* (ECPR, développée par Baumol, Willig, Sidak): le coût que présenterait le réseau si tous ses éléments étaient efficaces, en comptant le fait que l'opérateur perd des clients donc des revenus à cause de l'interconnexion.

12 Cour suprême 1912, Terminal Railroad Association of Saint Louis.

13 Commission européenne, 11 juin 1992, Sealink c/ B&I, Com(192), 123 final; CJCE 26 novembre 1998, Oscar Bronner GmbH & Co c/ Mediaprint.

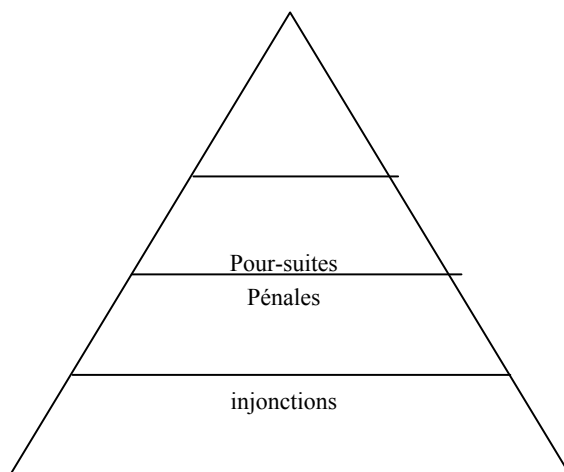
- La règle de Laffont et Tirole, plus compliquée, part du coût marginal du monopole et y ajoute un terme d'incitation pour la clientèle (d'autant plus élevé que l'élasticité est faible) et une composante incrémentale pour encourager les choix technologiques optimaux.

La rareté de la ressource en fréquences et réseaux pour la téléphonie mobile peut être contournée d'une manière similaire, en créant des «opérateurs mobiles virtuels» (MVNO), louant leur accès au réseau d'un concurrent – une solution que n'emploie pas l'Islande, qui compte déjà cinq réseaux en concurrence. Cette solution pourrait convenir à la Polynésie française, pour créer la concurrence sans dupliquer les réseaux. L'idée est aussi de faciliter la convergence entre les marchés de télécommunications pour suivre l'évolution des technologies, en rapprochant entre eux les régimes juridiques, ce qu'opèrent les textes européens et la loi islandaise en ne contraignant à l'achat d'une «licence» que les opérateurs dont l'activité requiert une ressource rare.

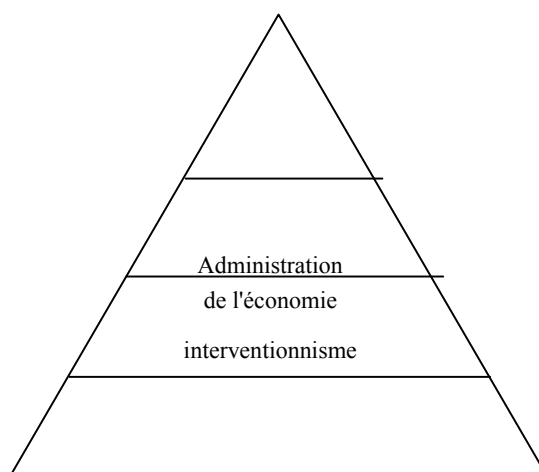
Une grande partie des enjeux sur les marchés peut donc se régler d'elle-même si le cadre juridique général protège les marchés contre des dérèglements profonds et durables, qui peuvent éventuellement être consolidés par des pratiques contractuelles trop restrictives de la part de certains acteurs. C'est à ce titre que le secteur des télécommunications rejoint tous les autres, un droit de la concurrence prenant en compte les questions liées à la position dominante de manière générale et non sur le seul aspect des infrastructures essentielles. Un droit des télécommunications bien coordonné avec le droit de la concurrence est une clef essentielle vers la bonne régulation des marchés de télécommunications. L'Islande a appliqué extensivement ce raisonnement. Elle possède un droit de la concurrence tout à fait développé, inspiré évidemment par son appartenance à l'EEE. Et pour le mettre en oeuvre, elle dispose depuis 2005 d'une autorité indépendante de la concurrence très réactive. Elle dispose en outre d'une agence de la consommation pour améliorer l'impact de la concurrence sur les consommateurs. Mais la réactivité, c'est aussi un choix institutionnel...

B Mettre en Oeuvre la Régulation

Ce qui compte en matière de droit de la régulation, ce n'est en effet pas forcément la plus grande force de frappe, mais plutôt la variété des instruments. Grosso modo, les instruments les plus légers sont plus faciles à utiliser que les instruments les plus lourds. Les instruments lourds sont utiles pour sanctionner les manquements graves et rares, les instruments légers sont utiles pour infléchir les comportements nuisibles mais fréquents (Baldwin et Cave, 1999). Parfois la pédagogie vaut mieux que des condamnations lourdes «pour l'exemple». Ayres et Braithwaite (1992) proposent une représentation synthétique de cette approche, qu'ils baptisent «*responsive regulation*», que l'on pourrait traduire par «régulation réactive»:



Pyramide des sanctions



Pyramide de strategies d'intervention

Si l'économie est administrée, l'opérateur sera probablement unique et les principales poursuites concerneront les infractions à son monopole. Mais si l'on admet que le but de la politique de régulation des télécommunications est simplement de corriger les défaillances de marché, alors l'intervention devrait être la plus légère possible (*light-touch regulation*). Il faut donc disposer d'outils gradués pour que la politique de régulation puisse s'imposer aux différents opérateurs sans heurts profonds.

Cela suppose évidemment de renoncer à une logique conflictuelle entre les autorités chargées de la régulation et les opérateurs. En Islande, le contentieux a été réduit à un minimum, essentiellement à l'encontre de l'opérateur dominant Síminn. Le contrôle des concentrations a également affecté son concurrent Vodafone. Mais on est à une ou deux affaires par an au maximum, alors que le secteur est pleinement actif: 54 opérateurs de communications électroniques sont déclarés auprès de la PTA. Les régulateurs procèdent plutôt par recommandation, négociation, persuasion, ce que Julia Black (2002) décrit comme des conversations «régulatoires» (le barbarisme semblait inévitable pour traduire *regulatory conversations*), plutôt que de la pure coercition, ce qui suppose une relation franche et transparente entre opérateurs et régulateur.

En Polynésie française, cette transparence n'est pas de mise, comme on l'a vu à propos des droits d'accès. On peut craindre la même chose au sujet de futurs tarifs d'interconnexion. Le régulateur, c'est à dire le gouvernement de la Polynésie française et son Service des Postes et Télécommunications, doivent travailler avec un opérateur public auxquels ils sont liés. Ils sont conseillés par un Comité consultatif des télécommunications dont les membres (articles D.212-5 à D.212-7 de la délibération 2003-85 Code des Postes et Télécommunications en Polynésie française) sont:

- le ministre en charge des télécommunications ou son représentant, président ;
- 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 public.

Comment, puisque seuls des opérateurs publics ont été admis jusqu'à présent, représenter les intérêts du secteur privé? Ce comité¹⁴ aura, par construction, tendance à privilégier les intérêts en

14 Arrêté n° 221 MPC du 15 mai 2007 portant nomination des membres du comité consultatif des télécommunications institué par l'article D. 212-5 du code des postes et télécommunications, modifié par l'arrêté n° 6 CM du 1er octobre 2007: Carol RAOULX, conseiller Production à la direction générale de l'Office des postes et télécommunications, en qualité de représentant de l'opérateur public; Frédéric DOCK, directeur adjoint de la CEGELEC Polynésie, en qualité de représentant des installateurs admis en télécommunications; Denis VAN HECKE, directeur de TDF Polynésie, en qualité de personne qualifiée;

place si cela est dans l'intérêt du pouvoir du moment. Il faudrait naturellement introduire dès à présent le pluralisme dans ces institutions, avec consultation des associations de consommateurs et des milieux économiques en général, pour rectifier le tropisme anti-concurrentiel des autorités publiques.

Les régulateurs islandais sont conçus comme des partenaires des tribunaux, alors que les autorités en charge de la régulation en Polynésie française se trouvent plutôt dans une logique de confrontation avec les tribunaux, en particulier le tribunal administratif – comme l'illustre le jugement BD Multimedia de 2003. Cette situation devrait interpeler les décideurs. Ne serait-il pas temps d'instaurer enfin un droit public de la concurrence en Polynésie française? La faisabilité d'un tel projet a déjà été étudiée (Montet, 2006), il n'y aurait plus qu'à le lancer, avec l'accord des autorités de l'Etat.

III CONCLUSION

Toutes les ressources qui ont permis l'essor des TIC islandaises existent aussi en Polynésie française: l'expertise, un certain niveau de vie, les ressources publiques. Manque par contre la prise de conscience, de la part des autorités, des bienfaits de la concurrence. La liberté de commerce et d'industrie, évoquée dans l'affaire BD Multimedia, demeure méprisée au nom d'une solidarité de façade. Alors que Samoa, un de ces pays parfois associés à une supposée «indépendance-misère», fait cohabiter trois opérateurs de téléphonie mobile, la Polynésie française peine à en autoriser un deuxième. Les enjeux sont pourtant stratégiques. Les coûts salariaux élevés de la Polynésie française ne lui permettent pas de construire une économie compétitive dans les secteurs économiques à main d'oeuvre peu qualifiée. Les TIC sont une chance pour ce pays. Mais les professionnels des TIC pourront-ils encore longtemps investir 5 000 Euros par mois pour une connexion médiocre pour leur site web?

La Polynésie française devrait donc regarder davantage vers ce qui a fait le succès du modèle islandais, qui a su surmonter l'écueil du clientélisme et bâtir une économie fondée sur l'innovation l'ouverture. Les recettes sont simples:

- une acceptation franche et explicite de la concurrence,
- une conception rigoureuse de la solidarité qui échappe au clientélisme grâce à des critères précis, des incitations cohérentes et une forte transparence,
- des institutions réactives,
- un processus fondé sur la délibération.

Eugène SANFORD, chef du service informatique de la Polynésie française, en qualité de personne qualifiée. Où sont les économistes?

Alors qu'en Polynésie française le débat sur les télécommunications en Polynésie française a déjà connu une phase pénale, et au moment où un nouvel opérateur entend entrer sur le marché du mobile, il est temps de réorganiser sérieusement le secteur. Le modèle islandais constituera sans doute une référence incontournable.