

LE STATUT DE L'OFFICE DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS DE LA POLYNESIE FRANÇAISE DANS UN CONTEXTE DE CONCURRENCE

*Louis-Philippe Carrier**

Over the past few years, the French Polynesian authorities have taken a series of measures to open the telecommunication sector to competition. The process of regulatory reform is bound to continue, because staying in the middle of the regulatory road will be functionally impossible. This necessary evolution will inevitably involve a reform of the incumbent operator's specific legal regime, which will be difficult but which will be predictable in its outcomes. On the one hand, competition can only be made sustainable if the incumbent's economic behaviour becomes more readable. This implies, in particular, accounting and functional separations between the company's various activities. It also means that its governance will have to be reorganised in order to ensure that the sector can be regulated impartially. On the other hand, though, the incumbent provides fundamental network facilities used by all the other operators, which entails that, to some extent, its performance will contribute to the sector's performance. For this reason, the new governance and a transitional regime will have to be planned with the sector's short-term and long-term interests in mind.

Les autorités de la Polynésie française ont entrepris depuis quelques années d'ouvrir à la concurrence le secteur des télécommunications, en lançant diverses réformes réglementaires qui seront forcément amenées à se poursuivre, parce qu'il sera fonctionnellement impossible de rester au milieu du gué réglementaire. Cette évolution inéluctable ne pourra passer outre une réforme du statut de l'opérateur historique, qui sera délicate mais dont le scénario est prévisible. D'une part, la concurrence ne pourra être soutenable que si le comportement économique de l'opérateur historique se fait plus lisible. Il s'agit notamment de séparer comptablement ou fonctionnellement ses diverses activités pour plus de lisibilité. Il s'agit aussi de réorganiser sa gouvernance pour garantir l'impartialité de la régulation du secteur. Mais, d'autre part, il s'agit aussi d'améliorer la performance d'un opérateur de réseau incontournable, grâce à une gouvernance plus incitative et à une transition tenant compte des intérêts à court terme et à long terme du secteur.

* Chargé de mission à l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes, Paris. Les propos tenus dans l'article le sont à titre personnel, ils n'engagent que leur auteur et en aucun cas l'organisation qui l'emploie.

Le secteur des télécommunications en Polynésie française est en principe ouvert à la concurrence depuis 2003. Cette réforme¹ déjà ancienne a levé les interdictions qui pesaient sur l'exercice des activités de transmission de communications, rompant effectivement le monopole de l'opérateur public. Et même si l'Office des Postes et Télécommunications (OPT) de Polynésie française conserve son monopole de droit sur les réseaux et services de téléphonie fixe, ainsi qu'un monopole de fait sur tous les autres marchés, cette situation ne saurait être conçue autrement que comme transitoire. En effet, comme l'a fort justement indiqué la Chambre territoriale des comptes de Polynésie française², le montant des droits³ exigés des opérateurs souhaitant proposer des services sur les marchés ouverts à la concurrence, censé compenser le coût des missions de service public de l'OPT, est fixé en dépit de toute logique économique. Ramené à un niveau plus raisonnable – qui devrait d'ailleurs tenir compte des gains de productivité que l'opérateur public pourrait réaliser dans ces missions –, ce montant devrait permettre l'entrée de compétiteurs commerciaux, si aucune intervention politique contraire au bon sens économique ne vient s'y opposer. Le marché des télécommunications se trouverait alors effectivement dans une situation de concurrence. Mais, loin de constituer une concurrence « libre et non-fauscée »⁴, il s'agirait d'une concurrence biaisée et frustrante à de nombreux égards: frustrante pour les nouveaux entrants, obligés de concurrencer un opérateur public fortement lié au pouvoir politique chargé de réguler le marché et disposant de sources de financement extensibles; frustrante pour les régulateurs⁵, confrontés à la difficulté d'assurer la justice et l'efficacité dans un marché extrêmement hétérogène et peu propice à une analyse sereine; frustrante pour l'OPT même, accusé par tous de bénéficier de privilèges, mais soumis au bon vouloir d'une administration pour laquelle les télécommunications ne sont qu'une politique parmi d'autres, déstabilisé par les aléas de l'alternance politique, voire financièrement négligé lorsque des investissements exceptionnels requerront des financements exceptionnels que la collectivité refusera de payer. Ainsi, à la fois parce que le bon fonctionnement

-
- 1 Le Code des Postes et Télécommunications en Polynésie française est créé par la délibération 2003-85 APF du 12 juin 2003.
 - 2 Chambre territoriale des comptes de Polynésie française, *rapport d'observations définitives*: Office des Postes et Télécommunications (Polynésie française) 2008.
 - 3 Délibération n°2003-86 APF du 12 juin 2003.
 - 4 Traité instituant la Communauté européenne, articles 3 et 4. L'une des causes de la difficile mise en place d'une concurrence effective, privant l'économie polynésienne des bénéfices qu'elle pourrait en tirer, est que les règles de base de la concurrence en vigueur en droit français et communautaire ne s'appliquent pas en Polynésie française.
 - 5 On entend ici par «régulateurs» l'ensemble des autorités chargées de veiller au bon fonctionnement du marché, par l'application des textes réglementaires et par leur participation à la conception des politiques publiques sectorielles. La catégorie recouvre donc des institutions comme les tribunaux, le service des postes et télécommunications de la Polynésie française, le comité consultatif des télécommunications, voire le Haut Commissariat de la République en Polynésie française ou le Haut Conseil, l'Assemblée, le président et le gouvernement de la Polynésie française.

d'un marché concurrentiel nécessite un égal traitement entre les acteurs qui y exercent une activité et parce que l'intérêt de l'OPT est de disposer d'une liberté d'action lui permettant de s'adapter aux réalités économiques, une réforme statutaire s'impose. Il s'agit, à terme, de permettre une concurrence soutenable sur l'ensemble des marchés concernés. La tâche est d'envergure et suppose la mise en place d'un dispositif réglementaire relativement vaste. On s'en tiendra, dans ce qui suit, à une description de ce que pourraient être les principaux éléments d'une réforme du statut de l'OPT⁶, qui constitue une étape intermédiaire indispensable dans la constitution d'un marché compétitif des télécommunications. On évoquera dans un premier temps les mesures nécessaires à l'amélioration du marché, susceptibles d'être exigées par les concurrents et les régulateurs. Dans un deuxième temps, on s'attardera davantage sur les mesures minimales devant permettre à l'Office d'adapter sa gouvernance au contexte de concurrence.

I PERMETTRE LA BONNE REGULATION DU MARCHE

Si l'on en croit les dirigeants qui se sont succédé à la tête de la Polynésie au cours des vingt-cinq dernières années, l'entrée sur les marchés de télécommunications de nouveaux opérateurs, tous commerciaux, menace un équilibre délicat dans lequel une qualité de service acceptable est fournie au plus grand nombre sur l'ensemble des services de base. Cependant, l'équilibre en question est devenu de plus en plus coûteux au fil des années, à la fois parce que, au niveau local, il n'a pas été possible de mettre en place une stratégie de long terme pour les technologies de l'information, ce qui a pu générer des coûts d'inefficacité, et parce que, au niveau global, cette industrie a connu des changements tels que le monopole n'y apparaît plus une modalité d'organisation économiquement pertinente. Sans doute la concurrence n'atteindra-t-elle pas tous les marchés en même temps, celui de l'accès à internet, par exemple, se prêtant beaucoup plus facilement à l'ouverture que celui de la téléphonie fixe, qui pose le problème des missions de service public⁷. Mais, dans un contexte de forte pression sur finances publiques, les impératifs économiques sont amenés à s'imposer, et l'équilibre rassurant du monopole à vaciller. Si donc la concurrence doit bouleverser l'équilibre monopolistique et compromettre ce qu'il avait d'économiquement souhaitable – la couverture de l'ensemble du territoire en services de base, la qualité de service minimale implicitement garantie,

6 Celle-ci porterait notamment sur la délibération n° 85-1023 AT modifiée, portant création d'un établissement public territorial dénommé "Office des postes et télécommunications".

7 On reprend ici la terminologie du Code des postes et télécommunications en Polynésie française. La suite de l'article se référera cependant plutôt à la notion plus précise de « service universel », définie par la directive communautaire 2002/22/CE du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive «service universel»). Il s'agit d'un ensemble de services de base accessibles à tous mais, contrairement au service public classique à la française, pouvant être fourni par divers prestataires ou remplacé par des services supérieurs lorsque ceux-ci existent. On peut supposer qu'avec l'évolution du régime juridique des télécommunications en Polynésie, la notion de service universel finira par y être introduite.

des niveaux de prix n'atteignant pas des sommets dans les territoires les plus reculés –, il faudra faire en sorte que le nouvel équilibre soit au moins aussi vertueux. D'ailleurs, il faudra faire en sorte qu'un nouvel équilibre puisse ne serait-ce qu'exister. Or cet objectif n'a rien d'anodin. La couverture, la qualité de service et les prix peuvent être encadrés par la réglementation. Mais compte tenu de son héritage historique, l'OPT disposera d'une « puissance » significative sur les marchés de télécommunications, en ce sens que, si rien ne l'en empêchait, il serait notamment en mesure de définir ses gammes de produits ou ses prix de manière à réduire la profitabilité de ses concurrents jusqu'à les évincer, reconstruisant ainsi un monopole ou quasi-monopole, face auquel la clientèle serait moins bien armée que dans le régime actuel. Il faudra donc que les marchés de télécommunications soient administrativement « régulés », c'est à dire⁸ supervisés et soumis à une action administrative adaptative, promouvant des principes économiques reconnus par le droit. Or, pour que cette action administrative puisse offrir une réponse adaptée aux enjeux économiques du moment, il faudra les messages envoyés et reçus par l'opérateur ne soient pas brouillés par des structures organisationnelles incompatibles avec la transparence requise par la régulation. On peut mentionner au moins deux types d'écueils à une régulation efficace: un périmètre imprécis de ce qui est régulé (1.1) d'une part, un statut exorbitant dû aux spécificités d'un opérateur public (1.2) d'autre part.

A Redéfinir les Périmètres d'Activité

1 La nécessité d'une clarification du portefeuille d'activités de l'OPT

L'OPT est actuellement présent dans trois grands secteurs bien distincts: les postes, les télécommunications, mais aussi les services financiers. La nature des tâches propres à chacune de ces activités peut donner à penser que les comptes des unes et des autres sont facilement séparables, de telle sorte que la régulation propre au secteur des télécommunications puisse s'appuyer sur une comptabilité sans ambiguïté, au moins en ce qui concerne son périmètre. Pourtant cette séparation des comptes n'a rien d'évident, dans la mesure où un certain nombre de coûts sont partagés par les trois ensembles d'activités, alors que par ailleurs un certain nombre de synergies peuvent être réalisées grâce à la présence de toutes les offres dans la plus grande partie du réseau commercial de l'OPT. De plus, l'Office a choisi de structurer son activité « télécommunications » plus finement, en confiant à des filiales la commercialisation des services de téléphonie mobile (Tikiphone) et d'accès à internet (Mana), mais ces filiales font porter certains de leurs coûts, commerciaux et techniques, à la maison-mère, qui par ailleurs reste totalement en charge des services de téléphonie fixe et de l'entretien des réseaux.

Cette situation comptable risque de rester difficile, étant donné le grand nombre de comptes à démêler pour isoler chacune des activités et en déterminer les caractéristiques économiques propres.

8 Compte tenu des polémiques doctrinales qui entourent la notion juridique de régulation, on s'en tient ici à une définition minimale suffisante au regard des objectifs de cet article.

Les capacités administratives d'une collectivité de moins de 300000 habitants ne seront sans doute pas suffisantes pour que la régulation sectorielle des télécommunications puisse se permettre le luxe de mobiliser des agents sur des problèmes comptables qui pourraient être évités. Si l'on s'en réfère à l'expérience de la France métropolitaine, il est probable que l'ouverture de la concurrence doit s'accompagner d'une division de l'entreprise en plusieurs entités distinctes, surtout si chacune voit son régime réglementaire évoluer à un rythme différent. L'équivalent métropolitain de l'OPT, qui n'avait pas encore de personnalité juridique mais constituait une direction du ministère de l'industrie (d'abord ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones, ou PTT), a, en 1991, été scindé⁹ en une entité dédiée aux télécommunications (France Télécom¹⁰) et une entité dédiée aux services postaux et financiers d'autre part (qui est devenue le groupe La Poste, dont les activités financières ont plus récemment été rassemblées dans La Banque Postale). L'OPT étant déjà constitué en établissement public, de surcroît soumis aux règles de la comptabilité privée de par sa taille et son caractère industriel et commercial, une telle transformation ne poserait pas de problème insurmontable.

2 *Rompre les attaches entre l'OPT et le pouvoir politique*

La réorganisation susmentionnée serait l'occasion de repenser les rapports entre l'OPT et le pouvoir politique, c'est-à-dire essentiellement la collectivité territoriale de Polynésie française. Dans l'intérêt du secteur, il n'est pas envisageable que les régulateurs, en particulier le gouvernement, puissent intervenir sur des marchés où le principal opérateur serait directement une émanation de leurs intérêts. Cela nuirait à l'impartialité de la régulation, donc à la justesse des décisions de régulation, donc à l'égalité de traitement entre les opérateurs et entre les clients de ces opérateurs, donc à la bonne allocation des ressources. A court terme, les autorités locales se décrédibiliseraient vis-à-vis de tout investisseur en puissance, qu'il soit intérieur ou extérieur, ce qui nuirait au développement du secteur à moyen et long terme. L'occasion serait aussi perdue d'améliorer la productivité de l'opérateur public, donc d'assainir ses finances et celles de la collectivité. L'indépendance est donc une réforme inéluctable.

Créer les conditions de cette indépendance suppose de supprimer la capacité de l'exécutif de révoquer la direction de l'OPT au gré des alternances politiques. La direction de l'Office devrait pouvoir échapper à toute logique partisane, pour se concentrer sur son rôle managérial. Le mode de désignation du président du Conseil d'administration ou de son équivalent dans le futur régime juridique doit donc être repensé pour permettre un recrutement basé sur la compétence, selon des critères transparents. Il demeure, bien entendu, que la collectivité territoriale est légitime à nommer

9 Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications.

10 La marque «France Télécom» était employée depuis le 1^{er} janvier 1988 pour désigner l'activité de télécommunications de la DGT. Depuis les années 1970

le dirigeant de l'Office parce que le capital de celui-ci est un établissement public territorial¹¹. Une redéfinition de ce qu'est un opérateur public de télécommunications en Polynésie française peut aider à résoudre cette ambiguïté.

B L'OPT, «opérateur public de télécommunications»

1 Forme sociale et structure capitalistique de l'Office

L'OPT est opérateur public parce qu'il constitue un établissement public territorial, donc entièrement financé par de l'argent public, en provenance de la collectivité territoriale. C'est ce qui donne à cette dernière la pleine légitimité à participer pleinement à la gouvernance de l'Office. En supposant que l'on souhaite maintenir ce caractère public, que ce soit pour ne pas déstabiliser l'entreprise et son personnel ou pour continuer, comme y obligent les textes actuels, à confier les obligations de service universel à un opérateur public supposé plus fiable, il faut trouver une solution pour garantir malgré tout l'indépendance de l'entreprise. La solution la plus plausible et la plus convaincante, la plus simple, qui a été appliquée en métropole¹², consiste à transformer l'établissement public en une société de droit privé dotée d'un capital, par exemple une société anonyme ou une société par actions simplifiée. Cette solution permet d'inscrire dans les statuts de l'entreprise des modalités d'organisation garantissant une intervention minimale du pouvoir politique, en interdisant la nomination d'élus, en définissant des critères de compétence, en créant un conseil d'administration pluraliste, comprenant des personnalités extérieures et des représentants du personnel, etc. Surtout, la forme juridique de société de capital permet de gérer facilement le capital, pour y inclure des capitaux publics de diverses sources (collectivité territoriale, Etat, établissements publics) et éventuellement des capitaux privés. Etape importante sur le plan symbolique, la privatisation n'aurait a priori aucun effet négatif sur la firme, comme le montre l'exemple de France Télécom¹³. Au contraire, la privatisation, qui pourrait se faire par étapes une fois le moment venu, viendrait sceller l'indépendance de l'opérateur, lui permettrait de se financer au-delà de ce que peut raisonnablement permettre le financement public. Elle créerait, avec la pression actionnariale, une forte incitation à la performance. Enfin, elle permettrait à la collectivité de se désengager d'un

11 Délibération n°1023-85 AT du 8 mars 1985: «Article 1er: Il est créé en Polynésie française un établissement public territorial, à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière dénommé «office des postes et télécommunications»».

12 Parallèlement à la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications qui introduisait la concurrence dans les marchés de télécommunications, a été signée le même jour une loi n° 96-660, «relative à l'entreprise nationale France Télécom», qui transformait l'établissement public en une société anonyme.

13 La loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 n'autorisait FT qu'à introduire une part minoritaire de son capital sur les marchés de capitaux. Une première ouverture a eu lieu en 1997, par décret n°97-13 du 13 janvier 1997 autorisant le transfert au secteur privé d'une participation minoritaire de l'Etat au capital de l'entreprise nationale France Télécom. La loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 sur France Télécom a ensuite permis l'ouverture de la majorité du capital à l'investissement privé.

secteur devenu autonome tout en disposant d'importantes ressources financières pour mener à bien des investissements prioritaires dans des missions de service public.

2 *Une autre séparation comptable est probablement inévitable*

L'OPT est aussi opérateur public de télécommunications parce que le Code des postes et télécommunications en Polynésie française désigne¹⁴ ainsi l'opérateur chargé des réseaux fixes de télécommunications, et parce qu'un arrêté¹⁵ confère à l'Office cette qualité. En l'état actuel du droit, l'OPT est donc le seul à pouvoir fournir les réseaux sur lesquels les fournisseurs d'accès à internet appuient leurs services et avec lesquels les fournisseurs de téléphonie mobile s'interconnectent. Et même quand ce régime aura évolué, les infrastructures fixes dont dispose l'OPT seront encore longtemps indispensables à la fourniture du service universel. L'Office est donc a priori le fournisseur du service universel par excellence. Les autres opérateurs s'interconnectent à ses réseaux (opérateurs mobiles; opérateurs fixes alternatifs, s'ils sont autorisés et si des candidats se manifestent) ou louent ses capacités pour fournir leurs services de communications (fournisseurs d'accès à internet; opérateurs de téléphonie fixe «légers»). Ces prestations amèneront l'Office et ses concurrents à devoir réaliser des transactions, que le premier n'aurait a priori que peu d'intérêt à permettre si rien ne l'y obligeait. L'une des fonctions principales de la régulation sectorielle sera bien sûr d'obtenir que les tarifs de toutes ces prestations soient orientés vers leurs coûts, faute de quoi les concurrents seraient largement défavorisés.

L'évaluation de ces coûts est un exercice compliqué. C'est pourquoi, dans la mesure où l'OPT sera vraisemblablement pour longtemps un acteur incontournable du secteur, il paraît raisonnable d'envisager dès à présent de le contraindre, en tant qu'opérateur puissant, à une séparation entre ses comptes relatifs aux activités réalisées comme opérateur de réseau fixe et ses comptes relatifs aux activités réalisées comme opérateur de services. Dans les premiers, l'OPT devrait faire apparaître combien coûte la fourniture de l'accès au réseau dans les zones où il est fourni de manière rentable. Les coûts de référence ainsi calculés serviraient de base aux tarifs d'interconnexion ou de vente en gros. Dans ses comptes d'opérateur de services, l'OPT ferait apparaître le coût de l'accès comme s'il était acheté à un prestataire extérieur, ces comptes permettant de connaître les profits réalisés par l'Office. Les comptes relatifs aux activités de réseau ne seraient profitables que dans la mesure nécessaire à l'investissement, dans une proportion déterminée par le régulateur. Grâce à cette séparation comptable, les transactions entre opérateurs et le travail du régulateur seraient grandement facilités, avec un risque de contentieux minimisé.

14 Code des postes et télécommunications en Polynésie française, article D.211.

15 Arrêté n°1507 CM du 7 octobre 2003.

II FAIRE DE L'OPT UN OPERATEUR COMPETITIF DANS UN SECTEUR CONCURRENTIEL

Une fois le principe de la concurrence acquis¹⁶, l'OPT sera effectivement confronté à des opérateurs commerciaux initialement petits mais dépourvus de pesanteurs historiques. Les opérateurs entrants seront libres de se pourvoir des technologies les plus récentes au prix le plus favorable, de recruter leurs personnels au statut le plus avantageux et selon les besoins exacts du moment, d'intervenir sur les segments les plus rentables de chaque marché¹⁷. Malgré une meilleure connaissance du marché et malgré l'inertie ou l'absence de choix d'une part importante de la clientèle, l'OPT sera donc menacé par des concurrents plus légers et plus agile que lui. Certes, ces concurrents devront s'acquitter d'une partie des coûts afférents aux obligations de service universel que l'OPT sera probablement seul à pouvoir accomplir. Mais il devra s'adapter rapidement à une situation nouvelle face à laquelle il n'est pas parfaitement équipé, et les régulateurs devront arbitrer entre le degré de protection qu'ils conféreront à l'opérateur historique, qu'il faudra pouvoir justifier au regard des principes concurrentiels, et l'essor du marché dont ils auront la charge, qui ne sera pas possible sans de fortes incitations à la productivité. A l'évidence, un OPT qui resterait à la merci des aléas de la politique serait alors particulièrement fragilisé. Les futures réformes devront donc nécessairement garantir l'indépendance de l'Office, tout en le soumettant à une régulation elle aussi indépendante (2.1). Il faudra en outre que la réglementation prévoie les dispositions nécessaires pour que l'Office se réorganise en interne dans le sens de davantage de productivité tout en créant les conditions pour cette amélioration de la productivité se fasse sans heurt et sans condamner l'entreprise à moyen terme (2.2).

A Vers un Opérateur Soumis à la Régulation mais Indépendant

1 La puissance sur le marché est compatible avec l'indépendance, s'il y a régulation

Malgré toutes les précautions que pourront prendre les régulateurs, l'OPT restera un opérateur incontournable pendant une période d'au moins quelques années, ou davantage s'il négocie habilement le tournant de la concurrence. Disposant d'une infrastructure a priori essentielle, le réseau fixe, et de ressources rares, les fréquences radio indispensables à la téléphonie mobile, l'OPT pourra en outre compter sur une clientèle nombreuse, bien établie et fidélisée. Les nouveaux entrants, eux, devront conquérir leurs clients au prix (littéralement)¹⁸ d'importants efforts

16 On peut supposer que cela aura pour corollaire une définition plus précise du service public ou du service universel des télécommunications.

17 L'entrée sur le marché de concurrents moins contraints que l'opérateur historique entraîne une perte pour ce dernier. Il s'agit du problème classique de «l'écémage», qu'une compensation rigoureuse du coût de la péréquation géographique résout en principe totalement.

18 L'expérience de la France métropolitaine et des DOM montre que les coûts commerciaux tendent à représenter une part croissante des coûts des opérateurs à mesure que le taux de pénétration de chaque type de produit se rapproche de la saturation. Selon les marchés, ces coûts commerciaux peuvent couramment

commerciaux, tout en construisant petit à petit leurs gamme de services et, pour les opérateurs mobiles, leurs réseaux. Même ainsi, ces opérateurs devront négocier les conditions de leur interconnexion ou de leur usage des réseaux de l'OPT, dans des conditions défavorables car ils seront petits face à un opérateur beaucoup plus grand. L'OPT sera donc, en théorie, en mesure d'imposer ses conditions et en particulier ses prix. Cette théorie sera cependant rendue virtuelle par une régulation asymétrique, par laquelle les régulateurs contraindront l'office à rendre publics ses coûts stratégiques pour les autres opérateurs, l'obligeront à fournir à ses concurrents les ressources nécessaires à l'exercice de leur activité, et limiteront ses tarifs sur ces prestations de gros. En effet, faute d'une telle régulation, la concurrence ne pourrait persister.

2 *L'indépendance est nécessaire à l'établissement de stratégies de long terme*

Mais le corollaire de cette régulation est que, dans le cadre permis par les décisions des régulateurs et en dehors de ce qui concerne ses obligations de service universel, l'OPT pourra désormais choisir librement sa politique tarifaire, ses stratégies d'investissement, ses alliances, ses offres. Il pourra donc allouer ses ressources de façon efficace, suivre la demande à court et à long terme, responsabiliser et motiver ses équipes, tout en continuant à accomplir diverses missions d'intérêt général.

Le nouveau statut impliquera une autonomie financière totale, sans possibilité de recours à des aides publiques, puisque celles-ci fausseraient les conditions de la concurrence. Principalement, l'OPT aura à assumer financièrement des choix de long terme mais en tirera les bénéfices. Il s'agit surtout des investissements dans les successeurs du projet Honotua¹⁹ de câble sous-marin. Ce premier câble, indispensable au développement des communications en Polynésie française, sera rapidement saturé. L'opérateur le plus important en taille donc le plus riche sera le mieux placé pour concevoir les projets relatifs aux câbles suivants, rechercher des partenariats extérieurs, planifier à long terme. Mais il pourra en retour vendre l'accès à ces réseaux et exercer des activités d'opérateur international²⁰.

L'OPT, comme ses concurrents, aura à choisir quand déployer des technologies nouvelles comme l'accès aux réseaux par fibre optique jusque chez le client ou les évolutions de la téléphonie mobile.

dépasser les 100 EUR annuels par client. Voir par exemple: http://www.actionco.fr/Magazines/ConsultArticle.asp?ID_Article=17038, consulté le 20 février 2009.

19 Sur ce projet, voir: http://www.opt.pf/groupe_opt/honotua_projet.php, consulté le 02 février 2009.

20 Pour plus d'informations sur le marché des câbles sous-marin, voir notamment le dossier consacré à ce thème par la revue de l'Arcep, *La Lettre de l'Autorité*, n°61, mai/juin 2008.

B Encourager les gains de productivité sans compromettre la survie de l'entreprise*1 Une période de transition à organiser sans tarder*

L'OPT pourra être fragilisé par l'entrée sur ses marchés de concurrents n'ayant pas à entretenir des réseaux équipés de technologies anciennes. Pour cette raison, sa productivité sera, toutes choses égales par ailleurs, inférieure à celle de ses concurrents, qui emploieront sans doute dès le départ des moyens leur permettant d'optimiser leurs coûts au regard de la taille de leur clientèle. Il est difficile de prévoir quel sera l'impact quantitatif de ce facteur sur le différentiel de coûts entre l'opérateur historique et les nouveaux opérateurs, cependant on peut imaginer que les réformes obligeront l'OPT à des réorganisations coûteuses, pouvant détériorer significativement sa rentabilité. Cela n'a rien de problématique dans l'absolu, les emplois détruits chez un opérateur réapparaissant en partie chez d'autres opérateurs. Cependant une dégradation trop rapide de l'opérateur historique pourrait compromettre le maintien du service universel des télécommunications. C'est pourquoi la période de mise en place de la concurrence devra être planifiée de façon à assurer une transition progressive des équilibres de monopole vers les équilibres d'oligopole ou de concurrence.

Les modalités de cette transition peuvent être imaginées de diverses manières. Dans une première approche, les tarifs de gros que l'OPT facturera à ses concurrents pourraient être légèrement orientés vers les coûts réellement encourus (par opposition aux coûts d'un opérateur efficace), c'est-à-dire à un coût juste suffisant pour encourager l'opérateur historique à investir dans le renouvellement de ses ressources, tout en atténuant l'impact de la concurrence. Les régulateurs veilleraient ensuite à ce que ces tarifs de gros convergent vers les coûts que devrait avoir un opérateur efficace. Ainsi l'OPT améliorerait-il de lui-même ses coûts, de façon à surmonter rapidement les conséquences de l'ouverture de la concurrence. Une approche alternative consisterait à établir les tarifs de gros à des niveaux tendant vers les coûts d'un opérateur efficace, mais en fournissant à l'opérateur historique une aide exceptionnelle au moment de la réforme, payée sur les quelques premières années du nouveau régime, après quoi l'OPT renoncerait à toute aide publique. Cette approche de la transition présente l'avantage d'une illustration claire des enjeux, mais peut choquer à la fois les concurrents potentiels, qui pourraient crier à la distorsion de concurrence, et les personnels de l'opérateur historique, puisque le tarissement des fonds exceptionnels s'accompagneront de changements organisationnels plus prévisibles que dans la première approche.

2 *Des aspects sociaux à ne pas négliger*

Dans tous les cas, la question sociale sera au centre du processus de transition²¹. Un opérateur public en monopole est typiquement en mesure d'offrir à son personnel des conditions de travail confortables et une culture axée sur le service public plutôt que sur l'efficacité économique. L'ouverture de la concurrence suppose un changement profond des logiques de l'organisation et des priorités de la hiérarchie. La concurrence peut entamer le volume d'activité de l'opérateur historique, même si l'expérience métropolitaine donne à penser que l'essor du marché compense largement ce risque: l'emploi dans le secteur devrait plutôt croître en quantité et en qualité, ce qui profiterait notamment à l'opérateur détenant le plus grand portefeuille d'activités.

Toutefois, l'intérêt de l'entreprise sera de tendre vers une optimisation des coûts salariaux, en recrutant des personnels plus qualifiés pour des tâches plus rentables, et définissant les rétributions selon des schémas plus incitatifs que ceux qui existent généralement dans le secteur public. Le statut des agents publics pourra paraître peu cohérent avec ces objectifs, si bien que les nouveaux recrutements devront être conclus sur la base d'un nouveau statut, en comptant sur l'extinction progressive des emplois soumis à l'ancien statut.

Enfin, la complexification des relations de marché, notamment à cause des conditions techniques et économiques de l'interconnexion, posera le problème de la qualification des personnels. La concurrence portera aussi sur le recrutement de personnel qualifié, qui pourra manquer. Les démarches de formation interne prendront donc une plus grande importance, ce qui contribuera à rendre nécessaire une gestion des ressources humaines plus pointue. L'entreprise devra ouvrir son recrutement, conclure des partenariats avec les établissements d'enseignement supérieur, rechercher des partenariats à l'extérieur de la Polynésie française. Au-delà du statut juridique, la réforme la plus difficile sera peut-être d'ordre culturel.

A la lumière de ce qui précède, on ne saurait sous-estimer l'ampleur des chantiers réglementaires qui attendent les autorités de la Polynésie française. Cependant ce rapide survol met aussi en évidence combien les questions qui se posent aujourd'hui sont classiques et, d'une certaine manière, induites assez directement par l'entrée de nouveaux opérateurs et par le progrès technique. La deuxième partie du texte ouvre en outre la perspective sur des défis qui, malgré les profondes

21 Pour se référer à l'expérience métropolitaine, à France Télécom, les personnels de l'opérateur étaient des fonctionnaires, régis par des statuts particuliers, pris en application de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat. Après le changement de statut, les recrutements de fonctionnaires ont pris fin, et l'on a procédé à divers reclassements pour les volontaires, notamment grâce à la loi n°2003-1365 du 31 décembre 2003. Cette même loi institue pour ces personnels un régime hybride, leur donnant à la fois une mission commerciale conforme aux intérêts de l'entreprise (nouvellement privée), mais en les maintenant en partie sous la tutelle juridique du ministre chargé des télécommunications.

remises en cause qu'ils entraîneront, offrent à l'Office des Postes et Télécommunications de fantastiques possibilités de développement et de modernisation. Pour les opérateurs comme pour les régulateurs, les années à venir seront chargées, mais certainement riches en innovations.