Le service public

Objekttyp: **Group**

Zeitschrift: **Revue économique Suisse en France**

Band (Jahr): **76 (1996)**

Heft 1: **Service public : le débat**

PDF erstellt am: **26.05.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

KAREL VAN MIERT

« Mettre l'économie au service de l'homme ... et non le contraire »

Karel van Miert
Commissaire européen, Direction Générale de la Concurrence, Bruxelles.

J'ai accepté avec plaisir de rédiger ces quelques lignes d'introduction à ce numéro de la Revue Économique Suisse en France, placé sous le signe des relations entre services publics et économie de marché en Europe, car je saisis chaque occasion que l'on veut bien me donner de clarifier la position communautaire en la matière. Il me semble en effet que quantités de facteurs expliquent que le débat entre service public et marché émerge précisément maintenant. Notre environnement économique a subi une mutation rapide au cours de ces quinze dernières années, révélatrice d'une crise d'adaptation des structures traditionnelles de nos sociétés européennes. Un malaise profond s'est installé, lié aux difficultés croissantes qu'ont les États Nation à maîtriser des phénomènes, désormais mondiaux, pour lutter en profondeur contre la croissance des inégalités et finalement de l'exclusion.

L'économie de la première moitié de ce siècle était très différente de ce que nous connaissons aujourd'hui. Les échanges internationaux de marchandises y étaient limités et ceux liés aux services n'existaient pour ainsi dire pas. Dans beaucoup de domaines, les économies nationales étaient relativement abritées. L'étendue du domaine concurrentiel était déterminée par des décisions des États. L'établissement de droits de douane ou de contingentement afin de protéger la production nationale vis-à-vis de l'extérieur relevait du Gouvernement. Il en était de même des monopoles instaurés, souvent en vue de mieux maîtriser la politique de mise en œuvre des infrastructures essentielles au développement du pays (téléphone, transports, énergie...). Pour les autorités en charge de la concurrence, là où il en existait, ces décisions bornaient le terrain du jeu concurrentiel.

L'internationalisation des échanges et l'interdépendance des économies n'ont cessé de s'accentuer depuis l'après-guerre et se sont encore accélérées dès le début des années quatre-vingt, et ce à l'échelle mondiale. La mondialisation, puisque c'est de cela qu'il s'agit, a déferlé sur l'Europe. Elle fait peser sur nos entreprises - et par voie de conséquences sur nos services publics - des exigences sans cesse accrues de compétitivité. L'avènement du grand marché a certainement rendu ce processus plus visible, il a ►►►

également joué le rôle d'amortisseur d'une adaptation qui n'aurait pu qu'être plus brutale si les États membres seuls avaient dû s'adapter en ordre dispersé à une économie qui se serait globalisée sans eux.

Face à ces mutations qui souvent ont rendu le territoire national trop étroit, la vocation de l'Union européenne est précisément de nous doter de règles communes là où les États ne peuvent plus prétendre borner seuls les limites du marché. La libéralisation aux États-Unis, en Australie, en Nouvelle-Zélande ou, plus près de nous, en Suède, en Finlande et en Grande-Bretagne, ainsi que la baisse significative des prix industriels et à la consommation qui l'a généralement accompagnée, ont amélioré la compétitivité de ces économies. Je prendrai deux exemples - on pourrait en citer beaucoup d'autres - à l'appui de mon propos : les prix du gaz ont chuté très fortement au Royaume-Uni depuis la libéralisation de ce secteur et le second rapport *Ciampi* montre que la libéralisation de l'énergie et des télécommunications est l'un des ressorts de la compétitivité américaine, ces postes pesant très lourd dans les structures des coûts des entreprises.

La vocation de l'Union européenne est de nous doter de règles communes là où les États ne peuvent plus prétendre borner seuls les limites du marché.

Tout cela nous impose de réagir collectivement, d'autant que les données institutionnelles ont changé elles aussi. En s'associant pour créer un marché commun, les États membres ont choisi de bénéficier des avantages économiques et de la dynamisation de la croissance, avantages traditionnels des grands marchés (l'abolition des péages cantonaux en Suisse ou la création de l'union douanière allemande en sont autant d'illustrations historiques). En même temps, ils ont renoncé à la maîtrise totale de leurs instruments de protection. Ils ne peuvent plus créer ou maintenir des droits de douane, des contingentements ou des mesures d'effet équivalent à l'égard des producteurs communautaires. Les instruments de politique commerciale vis-à-vis des États tiers sont désormais dans une large mesure du ressort des instances communautaires. Une politique communautaire de concurrence a été mise en place ; elle est confiée à la Commission.

La conjonction de ces facteurs économiques, juridiques et institutionnels limite naturellement la liberté des États membres de maintenir des monopoles nationaux à l'intérieur de l'espace communautaire et présente aujourd'hui un défi stimulant à la notion de service public. Cette nouvelle donne impose d'adapter nos services publics pour les rendre plus compétitifs tout en leur conservant les caractéristiques d'égalité d'accès, de continuité et d'universalité ainsi que leur rôle dans la recherche d'une plus grande cohésion sociale et d'un aménagement du territoire européen plus satisfaisant.

Il n'appartient pas à la Commission de charger certaines entreprises de missions d'intérêt général, sauf à ce que se développent d véritables services public paneuropéens

La politique communautaire vise la recherche de ce difficile équilibre, dans le respect des différentes conceptions du service public qui existent au sein de l'Union. Elle se fonde

pour cela sur les dispositions du traité qui, à travers son article 90.2, pose les principes d'un équilibre évolutif entre service public et concurrence lorsqu'il s'agit d'atteindre des objectifs d'intérêt général. Le texte même de cet article est très clair :

« Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal, sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté. »

La libéralisation européenne ne se compare en rien à une déréglementation sauvage qui sacrifierait les valeurs d'intérêt général auxquelles la plupart des Européens sont très attachés.

Il n'appartient pas à la Commission de charger certaines entreprises de missions d'intérêt général, sauf à ce que se développent de véritables services publics paneuropéens. C'est donc aujourd'hui essentiellement aux États membres qu'il incombe de définir les missions d'intérêt économique général qu'ils souhaitent voir remplies et d'accorder, le cas échéant, les droits spéciaux ou exclusifs qui leur paraissent indispensables dans ce cadre. Du reste, la notion même de ce qui relève de l'intérêt général est très variable d'un pays à l'autre. Les États du nord de l'Europe par exemple considèrent les questions liées à la distribution d'alcool comme des questions d'intérêt général justifiant la mise en œuvre de droits exclusifs de distribution, ce qui paraîtrait certainement saugrenu - en France notamment.

La diversité de ces conceptions constitue une richesse qui doit être maintenue pour autant qu'elles soient compatibles les unes avec les autres dans le cadre du traité, mais cette compatibilité ne peut, par sa nature même, être appréciée qu'au niveau communautaire. Permettre aux États membres qui agissent – il ne faut pas l'oublier – en tant que régulateurs mais aussi en tant qu'entrepreneurs, de décider librement sur les dérogations qu'ils entendent apporter aux principes de libre circulation et de libre concurrence, reviendrait à détruire en peu de temps toute possibilité de marché intérieur. Comme pour le contrôle des aides d'État, il est essentiel que les arbitrages soient assurés par une instance indépendante des intérêts nationaux. Ces arbitrages et les équilibres entre l'accomplissement optimal des missions de service public et le fonctionnement concurrentiel des marchés ne pourront être dégagés à travers une approche globale et normative.

Le principe qui nous guide est qu'il faut admettre les restrictions de concurrence nécessaires et proportionnées aux objectifs de service public que l'État membre souhaite atteindre. Personnellement et contrairement à une croyance répandue mais infondée, je suis d'avis que l'équilibre trouvé par la Commission est plutôt favorable aux services publics. Du reste, la question à laquelle nous sommes confrontés aujourd'hui ne me paraît plus être « *faut-il libéraliser les services publics ?* », mais bien « *comment les libéraliser ?* », tout en conservant les exigences d'égalité d'accès, de continuité et d'universalité qui caractérisent les services publics. Comment permettre à ces industries de s'adapter aux réalités de la concurrence internationale, comment faire bénéficier les consommateurs et l'économie en général des avantages de la libéralisation en termes de coûts, tout en garantissant l'exercice satisfaisant des missions de service public ?

Ce sont ces questions qui constituent le véritable enjeu. La Commission s'en préoccupe. Elle y répond de manière pragmatique. J'en donnerai un exemple dans un

domaine dont j'ai eu la responsabilité et où la libéralisation est pratiquement achevée : le transport aérien. Les trois « paquets » de libéralisation que la Commission a adoptés, et qui ont façonné le paysage actuel du transport aérien en Europe, étaient indispensables pour que nos compagnies aériennes restent en mesure de se battre avec leurs concurrentes américaines. Faute d'adaptation, ces dernières, rompues aux exigences d'une concurrence acharnée sur leur marché domestique, auraient inexorablement marginalisé les entreprises européennes. Or, dix ans après le lancement de ce processus, on constate une multiplication de l'offre de services, une amélioration de la qualité et une baisse très sensible des coûts et des prix, tout en garantissant les missions de service public que les États membres ont souhaité définir. Au total, les principes d'égalité d'accès, de continuité et d'universalité sont garantis là où cela est apparu nécessaire ; les États membres ont pu imposer des charges de service public en faveur de leurs politique d'aménagement du territoire, dans un contexte de baisse des prix et de multiplication de l'offre et ce, au bénéfice d'une plus grande compétitivité de l'industrie européenne et d'une meilleure satisfaction des consommateurs.

On le voit bien : la libéralisation européenne ne se compare en rien à une déréglementation sauvage qui sacrifierait les valeurs d'intérêt général auxquelles la plupart des Européens sont très attachés. La libéralisation en Europe se fonde sur la recherche d'un équilibre dont le principe directeur est de mettre l'économie au service de l'homme et non le contraire, sur la conviction qu'il existe une alternative à la fatalité d'un engrenage vers plus de précarité, d'inégalité et d'exclusion. Il est possible et il est souhaitable dans certains domaines, d'instaurer des mécanismes correcteurs au seul jeu du marché. La Commission en est consciente. Elle développe une politique active en ce sens lorsqu'elle s'attache, en particulier, à définir et à garantir un service universel dans les services publics sous monopole, mais aussi dans le cadre de son contrôle des aides d'État et, d'une manière générale, de ses politiques structurelles.

Louez AVIS, vous en serez mille fois remercié.

OPEL CORSA

Mille mercis

Découvrez les avantages de Mille Mercis, notre nouveau programme de fidélité.

AVIS

Avis recommande Opel

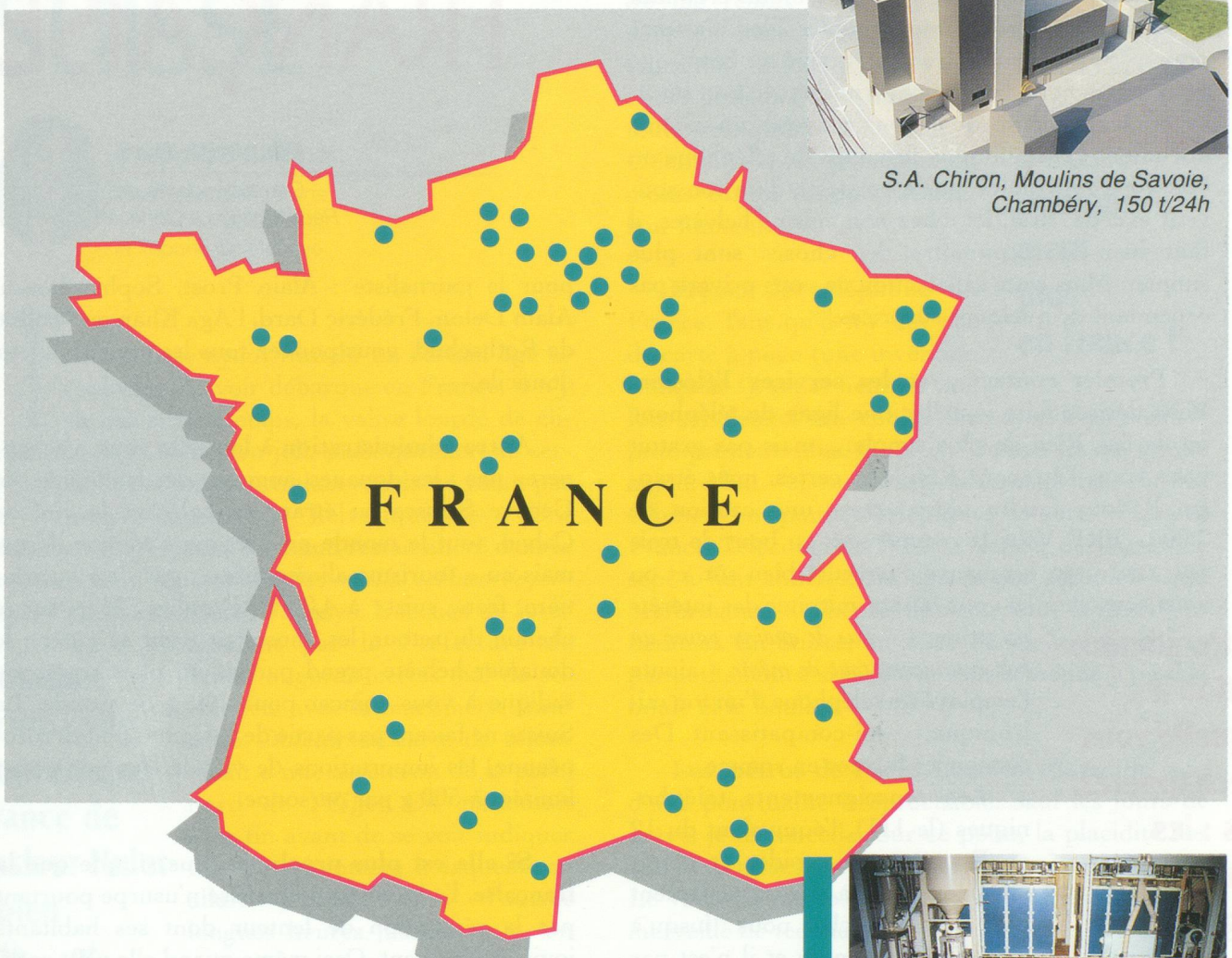
DECIDES A FAIRE MILLE FOIS PLUS.

Schuler, Sauter & Nagel B 652 023 961 00558

Pas seulement des points sur une carte!

Non!–chaque point représente un de nos plus importants clients en France. Meuniers, que nous avons été et serons heureux de servir.

S.A. Chiron, Moulins de Savoie, Chambéry, 150 t/24h



Moulin de Surgères, 200 t/24h

Buhler SA

CH-9240 Uzwil/Suisse
Tél. (073) 50 11 11
Télex 883 131
Fax (073) 51 84 90

Buhler Sarl

Tour Aurore
92975 Paris La Défense cedex
Tél. 47 78 60 81
Fax 47 74 54 71

BUHLER

Ingénieurs résidents à votre service dans le monde entier!

Le service public

SUISSE VU PAR UNE FRANÇAISE

Elisabeth Byrs
Correspondante de Radio-France à Genève

Quand vous vous installez en Suisse, le « parcours du combattant » que doit effectuer tout nouvel arrivant aux prises avec l'administration est nettement moins éreintant qu'en France : pas d'interminables files d'attente pour vous faire entendre dire, arrivé au bout, que vous n'êtes ni au bon guichet, ni dans le bon service ou bien encore qu'il vous manque un x-ième document ; pas non plus de coups de téléphone où l'on vous renvoie de poste en poste d'un ton souvent excédé. Bref, ici, chez nos voisins helvètes, il faut bien le reconnaître, les choses sont plus simples. Mais cette satisfaction ne vous privera pas cependant de quelques surprises.

Premier contact avec les services Télécom. Vous désirez faire installer une ligne de téléphone ou de fax. Rien de plus simple… mais pas gratuit pour vous, l'étranger. Résident, certes, mais étranger. Il vous faudra alors verser une caution de 2.000.- FRF. Vous la récupérerez au bout de trois ans, sauf pour les mauvais payeurs bien sûr, et on vous consolera en vous faisant miroiter des intérêts en prime ! « *Pas de quoi se payer un bon restaurant tout de même* » ajoute l'employé du téléphone d'un ton mi-ironique, mi-compatissant. Des économies forcées en somme…

Autre administration à laquelle vous n'échapperez pas : les douanes, angoisse des frontaliers de Genève.

Les renseignements téléphoniques (le 111), l'équivalent du 12 en France, sont rapides et plutôt efficaces, mais là encore nettement plus chers que chez nous : jusqu'à 8,60 FRF la minute et il n'est pas rare que pour certaines recherches de précieuses minutes s'écoulent.

Cependant, le Suisse qui cherche à contacter par téléphone une administration quelle qu'elle soit est cependant plus choyé que le Français. Pas d'attente interminable. Et comble du bonheur pour le Français accoutumé aux rebuffades de l'administration, votre correspondant vous rappelle, généralement dans un très court délai. De l'employé à la personne « haut placée », tout le monde peut être joint par téléphone (ce qui, hélas, n'est jamais le cas en France). Essayez à Paris d'avoir directement en ligne un ministre ou une personnalité ! Je vous souhaite bon courage ! En Suisse, pas de « liste rouge ». Tout le monde est dans l'annuaire téléphonique. Une véritable aubaine pour le journaliste : Alain Prost, Sophia Loren, Alain Delon, Frédéric Dard, l'Aga Khan ou Nadine de Rothschild, vous pouvez tous les appeler à leur domicile.

Autre administration à laquelle vous n'échapperez pas : les douanes, angoisse des frontaliers de Genève. Suisses ou étrangers habitant la cité de Calvin, tout le monde ou presque s'adonne désormais au « tourisme alimentaire » par delà la frontière, franc suisse à 4,20 FRF oblige. Mais sur le chemin du retour, les choses peuvent se gâter : le douanier helvète prend parfois un plaisir presque sadique à vous coincer pour 100 g de viande. La Suisse ne faisant pas partie de la Communauté européenne, les importations de viande étrangère sont limitées à 500 g par personne.

Si elle est plus proche et plus simple que la française, l'administration suisse n'usurpe pourtant pas la réputation de lenteur dont ses habitants jouissent souvent. Ceci même quand elle veut accélérer les procédures. J'ai demandé, il y a plusieurs mois, la naturalisation de ma petite fille, de père suisse. Le service cantonal des naturalisations lui a alors adressé une lettre personnelle dans le cadre d'une procédure dite « facilitée », indiquant qu'après un rapport d'enquête, son dossier parviendrait à Berne pour décision. Seul problème, précise l'administration, « un délai d'environ 14 mois est à prévoir entre l'enregistrement de la demande et sa mise à l'enquête »… Un an et demi pour naturaliser un bébé de père suisse c'est long.

Mais le plus dur peut-être pour le Parisien, c'est la durée des feux rouges à Genève. Ils sont si longs que lorsqu'ils passent enfin au vert, vous vous êtes endormi…

Le service public

FRANÇAIS VU PAR UN SUISSE

Vincent Philippe
Correspondant à Paris de 24 heures et de la Tribune de Genève

Tout Suisse ayant franchi un certain âge se souvient d'avoir débarqué en France, il n'y a pas si longtemps, la valise lourde de clichés. Ce pays était bien joli, mais question de services publics et tout le « tralala », cela ne valait pas le « propre-en-ordre » helvétique. Le « *22 à Asnières* » de Fernand Raynaud restait ancré dans le subconscient, tout comme les « *petits cabinets de province* » chers aux Frères Jacques. L'accueil du futur résident par la Préfecture de Police augurait certes mal de ses contacts avec la machinerie française. Obtenir sa carte de séjour tenait d'une ascension de la paroi nord de l'Eiger. On patientait sans fin avant de se voir indiquer une date lointaine à laquelle on allait « poireauter » d'autres longues heures jusqu'à ce qu'un rogue préposé vous fixe un autre jour où, après une attente supplémentaire, on recevait son précieux sésame… Cela s'est amélioré depuis lors !

Et pourtant, chacun a vite découvert que la France de Monsieur Hulot est bien morte, malgré les rhumatismes persistants de ce grand pays toujours trop centralisé et, qu'en fait de modernité et d'efficacité, c'est nous - Suisses - qui avons pris un coup de vieux. Admettons qu'aux heures de pointe, à la Poste, c'est l'enfer. Mais la faute en revient moins aux postiers qu'aux usagers qui, pris dans une file d'attente, perdent subitement le bénéfice de longs siècles de civilisation française. J'avais gardé, par comparaison, une image idyllique de la Suisse. Je me rendis donc un jour dans un bureau de Poste de Lausanne, réjoui à l'idée d'y régler mes petites affaires en toute tranquillité. L'horreur ! C'était Paris, les grincheux en moins, car les Vaudois ravalent leur humeur.

Et pourtant, chacun a vite découvert que la France de Monsieur Hulot est bien morte… et, qu'en fait de modernité et d'efficacité, c'est nous Suisses qui avons pris un coup de vieux.

Prenez le téléphone en France. Tant qu'il n'y eût pas de carte à puce (une invention française !), on se heurtait une fois sur deux à une cabine fracassée. Cela n'existe pratiquement plus. C'est en Suisse qu'on tombe aujourd'hui – chose inimaginable naguère – sur des cabines en panne. Téléphone encore : quand France Télécom, en 1986, a décidé de passer de sept à huit chiffres, ses agents ont accompli cette performance à l'heure dite sur tout le territoire national. En Suisse, on passe de six à sept chiffres par petits bouts, si bien que tout le monde y perd la boule et le boulier.

Une cabine de téléphone fracassée : cela n'existe pratiquement plus en France !

Les métros de Paris, Lyon ou Marseille sont d'une ponctualité irréprochable. Sauf les jours de grève, je le concède. Sur ce point, la placidité des salariés suisses est une sacrée assurance-confort. Le VAL – le métro de Lille et de Toulouse – est une merveille de technologie.

Le TGV, autre prouesse de la modernité française, tend deux bras à une Suisse qui, en matière ferroviaire, a perdu l'audace de ses pionniers du XIXe siècle. Plus souvent qu'en France, c'est en Suisse qu'on attend maintenant des trains en retard, ce qui me semble la pire injure à notre orgueil national. On multiplierait les images d'une France des services publics qui marche bien. Se faire soulager d'une rage de dents un dimanche soir à l'Hôpital de la Salpêtrière à Paris ou voir arriver dare-dare chez soi SOS-Médecins un jour d'urgence, enseigne à tirer son chapeau devant l'efficience française. Ce ne sont là que des impressions, sans valeur statistique. Mais leur addition compose somme toute un tableau qui contient sa bonne dose de vérité.

SERVICES PUBLICS ET ACTEURS SOCIAUX

Pierre Bauby

Docteur en Science politique, chargé de l'Observatoire Electricité et Sociétés d'EDF

Le concept français de « service public » a une dimension juridique (les principes de continuité, d'égalité et d'adaptation) et une dimension économique (théories des « biens publics », du monopole naturel, du choix des investissements, du taux d'actualisation, de la tarification au coût marginal, de la maximalisation du surplus) ; mais il a surtout une dimension politique : c'est une composante essentielle du « contrat social », du « lien social », de la « cohésion économique, sociale et territoriale », de la « citoyen-neté », de notre « modèle de société ou de civilisation ». Les services publics lient efficacité économique et sociale et concourent à l'intérêt général et à la solidarité, comme en témoignent la péréquation des tarifs, la neutralité des services publics à l'égard de tous les usagers, l'obligation de fourniture, l'objectif de minimisation des coûts pour la collectivité.

Le fondement du modèle français de service public a été forgé à la fin du XIXe et au début du XXe siècle et consacré à la Libération dans les grands services publics nationaux. Il est le fruit d'une large alliance, convergence, dans le contexte de la Libération, de démarches qui s'étaient développées dans les années 1930 (haute fonction publique, responsables politiques, dirigeants d'entreprises, élus locaux, consommateurs, personnels et organisations syndicales, etc.). Il permit de créer des services publics répondant pour l'essentiel aux besoins des usagers (individuels comme collectifs), ce qui explique, encore aujourd'hui, leur satisfaction élevée. Pour autant, même si les quatre notions sont souvent imbriquées, il faut séparer service public, entreprise publique, monopole et État. Le concept français de service public recouvre les grands services publics nationaux comme les services publics locaux, dont la gestion est souvent déléguée à des entreprises privées.

Il faut par ailleurs distinguer le modèle fondateur de sa concrétisation ultérieure, porteuse d'une part de nombreuses réussites et d'une réelle efficacité économique et sociale, d'autre part de réels dysfonctionnements : tutelle gouvernementale et administrative tatillonne, régentant budgets, investissements, tarifs, marchés, etc. ; pouvoir d'expertise technico-économique des dirigeants des entreprises, qui a pris le pas sur les capacités de la tutelle et leur a permis d'influer, sinon d'imposer leurs solutions dans bien des cas, les amenant à définir eux-mêmes le contenu de l'intérêt général, les limites et les contraintes du service public. Aussi, le système institutionnel des services publics s'est trouvé fortement centralisé et hiérarchisé, avec une place et un rôle souvent hégémoniques de quelques grands corps de fonctionnaires, les polytechniciens en particulier. Les usagers ont été relégués au rang d'objets et les collectivités locales

souvent marginalisées. De leur côté, les personnels ont vu leur expression mise en cause de manière croissante dans le fonctionnement.

Les années 1980 ont été marquées par une vigoureuse offensive libérale à l'égard des services publics. Elle prend appui sur des mutations technologiques et prétend apporter, au nom de la défense des consommateurs, des réponses à ces dysfonctionnements. Elle vise à introduire le plus possible de concurrence, transformer les statuts des opérateurs, ouvrir leur capital voire privatiser, réduire les péréquations, mettre en cause les statuts des personnels, etc.

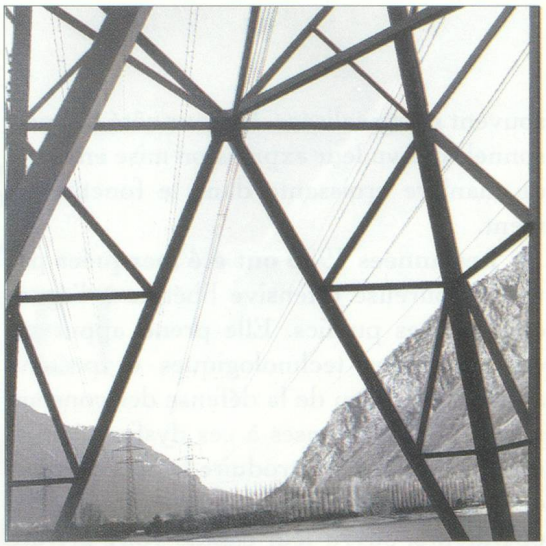
Au plan de la construction européenne, c'est à partir du milieu des années 1980 que la logique de libéralisation s'est appliquée aux services publics. L'objectif du marché unique a conduit les institutions européennes à « déréglementer », progressivement et secteur par secteur, les services publics. Ainsi, on a assisté à un processus de « grignotage » progressif du caractère d'intérêt général des services publics, considérés comme des exceptions au principe « supérieur » de concurrence. L'offensive libérale aboutit à mettre en cause la contribution des services publics à la cohésion économique, sociale et territoriale, et à la solidarité. Elle doit donc être rejetée, sans que cela conduise à une défense figée de la situation actuelle. Il faut, dans un même mouvement consistant à partir non des principes mais des besoins et aspirations des consommateurs, des citoyens et de la société, d'une part rénover, moderniser et démocratiser les services publics, d'autre part forger une conception européenne. La démarche de rénovation consiste à réformer en profondeur les formes d'organisation et de régulation, en apportant des réponses aux dysfonctionnements, en refondant la légitimité des services publics, ce qui implique de réintroduire tous les acteurs concernés : consommateurs, collectivités territoriales, personnels.

La première responsabilité est celle des autorités publiques (nationale, locale, mais aussi européenne), qui décident qu'à un moment donné un bien ou un service, existant ou nouveau, relève du « service public » et non du seul marché, ce qui implique une claire définition de ses objectifs, missions et des moyens de sa mise en œuvre, ainsi que l'existence de véritables évaluations de son efficacité économique et sociale. On devrait aller vers la constitution d'offices d'évaluation indépendants des États, comme des opérateurs et de l'Union européenne, pluralistes dans leur composition comme dans les critères d'appréciation, associant les représentants des différents types de consommateurs, des personnels, des élus, etc., dont les rapports devraient être largement rendus publics.

Les années 80 ont été marquées par une vigoureuse offensive libérale à l'égard des services publics.

En Europe, tous les pays, même les plus libéraux, ont des services publics – appelés dans certains pays « services d'intérêt général » ou « *public utilities* » –, plus ou moins développés en fonction de leur histoire, mais qui jouent partout un rôle important dans la cohésion économique et sociale, ainsi que dans l'aménagement des territoires. Les secteurs couverts sont les mêmes : génie urbain (eau, assainissement, déchets, câble), poste, télécommunications, routes, énergie, transports, etc. Les modalités de gestion, de régulation, les institutions politico-administratives sont différentes d'un pays à l'autre, mais il y a bien un « fond commun » dans l'organisation de la société. Le devenir des services publics dans la construction européenne pose la question de son sens : une simple zone de libre-échange fondée sur la concurrence, ou un véritable projet européen de société, associant grand marché et cohésion économique, sociale et territoriale. Les services publics doivent alors avoir toute leur place pour donner du contenu à ce projet. Concurrence et intérêt général ne sont pas des finalités, mais deux moyens d'avancer vers la réalisation des objectifs de l'Union européenne. Il faut donc qu'ils se situent sur un pied d'égalité. Cela implique de rééquilibrer aussi bien la pratique des institutions européennes que le traité lors de la Conférence intergouvernementale, afin de fonder un droit des services d'intérêt général à côté et en interaction avec celui de la concurrence. Là aussi, il faut réintroduire tous les acteurs sociaux dans la définition, l'organisation et l'évaluation des services publics.

LES ENJEUX DU SERVICE PUBLIC EN SUISSE



Marian Stepczynski
Directeur de la Publication du Journal de Genève et de la Gazette de Lausanne

Au royaume des libertés économiques, les monopoles publics sont rois ! Aussi surprenant que cela puisse paraître, la Suisse cultive en effet, dans presque tous les secteurs propices à la formation de « monopoles naturels », l'entreprise publique de statut juridique certes variable mais, dans la règle, en mains des collectivités locales. De manière générale d'ailleurs, la « main publique » (Öffentliche Hand) est en Suisse aussi à l'aise qu'un poisson dans l'eau, quand bien même le secteur public, avec une quote-part de 40 % du produit intérieur brut, n'y recouvre qu'une part bien moindre qu'ailleurs de l'ensemble des activités économiques.

La main publique est le plus souvent communale – ou en tout cas cantonale – dans la distribution des énergies et de l'eau. La gestion publique est également directe pour plus de la moitié des autres services publics. Dans une étude récente menée auprès des communes de plus de 5.000 habitants (Schwab N. et Christie L., 1990) et citée par l'O.C.D.E. dans sa dernière étude économique sur la Suisse, près des deux tiers des services publics y sont assurés en gestion directe par les communes ou par des coopérations intercommunales, moins d'un quart est sous-traité, et moins de 10 % sont confiés à des concessionnaires privés. La municipalisation des services publics est maximale pour le nettoyage des routes (87,6 %), les crèches (80,2 %), le nettoyage des bâtiments publics (76,6 %) et l'entretien des parcs et jardins (74,1 %). Elle est en revanche minimale pour les transports publics, généralement sous-traités (21,2 %), sous concession (28,6 %) et subventionnés (18,5 %).

De manière générale d'ailleurs, la « main publique » (Öffentliche Hand) est en Suisse aussi à l'aise qu'un poisson dans l'eau.

Ce poids tout à fait spécifique des collectivités publiques locales tient évidemment à la souveraineté cantonale (principe de subsidiarité du droit fédéral) ainsi qu'à la très large autonomie dont jouissent les communes, cellules de base – souvent très agissantes – de la démocratie helvétique.

Un exemple, le secteur de l'électricité

Mais il s'agit là évidemment de services publics de fonction purement locale, les plus traditionnels et les plus élémentaires. On constate d'ailleurs que pour les derniers venus des services publics, ceux des réseaux câblés par exemple, le régime de la concession est largement prédominant ; le libre marché y montre plus souvent que dans d'autres secteurs d'activité le bout de son nez (près de 10 % des cas). Dès l'instant où les services publics embras-

sent l'ensemble du pays – et c'est le cas en particulier des services en réseau – l'étage compétent devient celui de l'autorité fédérale, ou en tout cas des coopérations intercantonales comme dans le secteur de l'électricité, où le capital des entreprises productrices et distributrices (on n'en compte pas moins de 1.200 !) est partagé en moyenne à plus des trois quarts entre plusieurs communes et cantons intéressés (cf. par exemple Energie de l'Ouest-Suisse SA, EOS).

L'intervention de l'État, relève l'O.C.D.E. dans sa même étude, va d'une participation minoritaire substantielle, comme chez Swissair, jusqu'à la propriété intégrale du capital tel celui des Postes et Télécommunications (P.T.T.) ou des Chemins de fer fédéraux (C.F.F.). Comparativement aux autres pays de l'O.C.D.E., la participation de l'État au capital des entreprises d'infrastructure est en Suisse étonnamment élevée. Elle y est comme en France ou en Italie supérieure aux trois quarts. On doit encore relever que l'autorité publique est largement majoritaire dans les banques cantonales ainsi que, curieusement, dans l'assurance incendie des bâtiments, monopole d'État dans plusieurs cantons. Enfin, on rappellera pour mémoire que la Banque Nationale Suisse appartient en majorité aux cantons et aux banques cantonales.

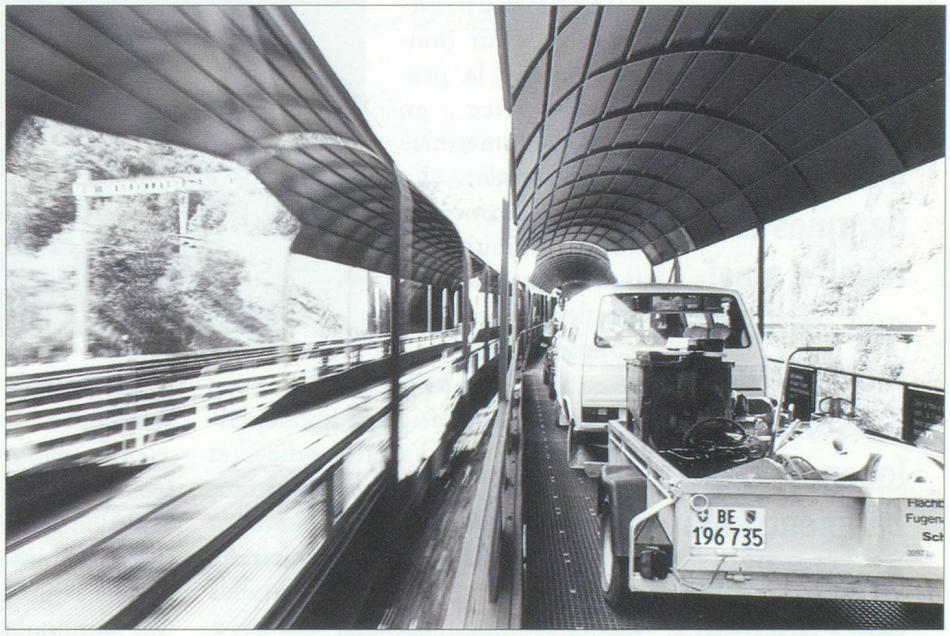
Améliorer la gestion des deniers publics

Le débat sur la déréglementation de l'économie suisse, qui tourne en ce moment à plein régime, concerne le service public sous divers angles et pour plusieurs raisons. Les deux principaux points d'accrochage semblent être à l'heure actuelle d'une part, celui de l'ouverture des marchés publics, de la recherche de la compétitivité, et d'un meilleur jeu de la concurrence ; d'autre part, celui d'une gestion plus efficace des deniers publics, c'est-à-dire de la « nouvelle gestion publique ». Le vent de la globalisation des marchés à l'échelle internationale avec les regroupements qu'il implique souffle également sur les esprits, et le projet de nouveau statut légal des P.T.T. Telecom, première entreprise de privatisation d'envergure en Suisse, doit à cet égard beaucoup à l'environnement international.

Chronologiquement, le démarrage du processus de modernisation du cadre institutionnel à l'intérieur duquel l'économie suisse est appelée à évoluer se situe très exactement au moment de l'adoption du plan de législature 1991-1995, par lequel le Conseil fédéral s'est donné pour but d'ouvrir le marché et de renforcer la compétitivité de la Suisse, en particulier dans le secteur de la poste et des télécommunications. On notera à cet égard le remarquable souci d'eurocompatibilité qui accompagne d'emblée la volonté de déréglementation manifestée par l'Exécutif, souci inspiré sans doute par les directives communautaires dérivées du programme en matière de télécommunications du Conseil européen du 17 décembre 1984, ainsi que par les « livres verts » édités par l'Union européenne entre 1987 et 1994, postulant notamment la libéralisation du marché des terminaux (1988) et l'abolition des droits de monopole en dehors des principaux services de base (1990), l'ouverture complète des marchés des services de télécommunication étant prévue, rappelons-le, pour 1998.

L'accent mis sur le secteur des télécommunications tient en Suisse comme ailleurs à ►►►

Ce poids tout à fait spécifique des collectivités publiques locales tient évidemment à la souveraineté cantonale ainsi qu'à la très large autonomie dont jouissent les communes.



une série de facteurs, que l'on peut rappeler brièvement. En premier lieu, la concurrence internationale et la globalisation des marchés poussent à la conclusion d'alliances internationales qui s'accommodent mal du statut actuel de monopole public des P.T.T. **Elles poussent, ensuite**, à une redéfinition des tarifs dont le niveau actuel n'est plus compatible avec celui que l'on attend aujourd'hui d'infrastructures modernes et efficientes. Bref, il s'agit là de défendre, ou de réhabiliter, les traditionnels « Standortvorteile » qui ont fait la prospérité de l'économie helvétique. Car son avance traditionnelle en matière de télécommunications, qui lui donnait encore la première place en 1982, s'amenuise régulièrement. La Suisse doit reconnaître aujourd'hui qu'elle est plus lente que les autres pays à moderniser son réseau (y compris dans les nouveaux secteurs de la radiotéléphonie mobile et du multimédia), et qu'elle reste trop chère. Il lui faut investir davantage, et augmenter la part de ses dépenses de recherche et de développement consacrées aux télécommunications.

L'autorité publique est largement majoritaire dans les banques cantonales ainsi que, curieusement, dans l'assurance incendie des bâtiments, monopole d'État dans plusieurs cantons.

Mais le changement de statut des P.T.T. ne sera pas une mince affaire. Le monopole de la Confédération en la matière est en effet fixé dans la Constitution fédérale (art. 36), et il faudrait la double majorité acceptante du peuple et des cantons pour réussir à le modifier. Le projet présenté par le Conseil fédéral tente d'éviter l'obstacle d'une modification constitutionnelle. Il propose à cet effet de transformer les P.T.T., aujourd'hui établissement sans personnalité juridique, en deux entités distinctes : d'un côté, un établissement de droit public doté de la personnalité juridique, la Poste et, de l'autre, une société anonyme de droit public, P.T.T. Telecom, créée par une loi spéciale, ouvrant la possibilité de prises de participation externes jusqu'à 49 % du capital. Le régime du monopole légal cédera la place à un régime de concurrence, avec l'arrivée possible d'*outsiders*, au demeurant déjà présents sur le marché suisse. Subsistera la question de la position dominante des P.T.T., qui pose problème sous l'angle de la législation de concurrence. Mais la Commission des cartels a pris les devants en invitant les P.T.T. Telecom à souscrire à un « code de conduite », inspiré dans son esprit de ceux déjà négociés, dans le secteur de la presse et de la publicité, avec les principaux acteurs présents sur le marché suisse romand.

Europe et services publics français : CHANCE ou MENACE

Christian Stoffaës

Christian Stoffaës, Directeur à l'EDF, Président d'I.S.U.P.E. (Initiative pour des Services d'Utilité Publique en Europe)

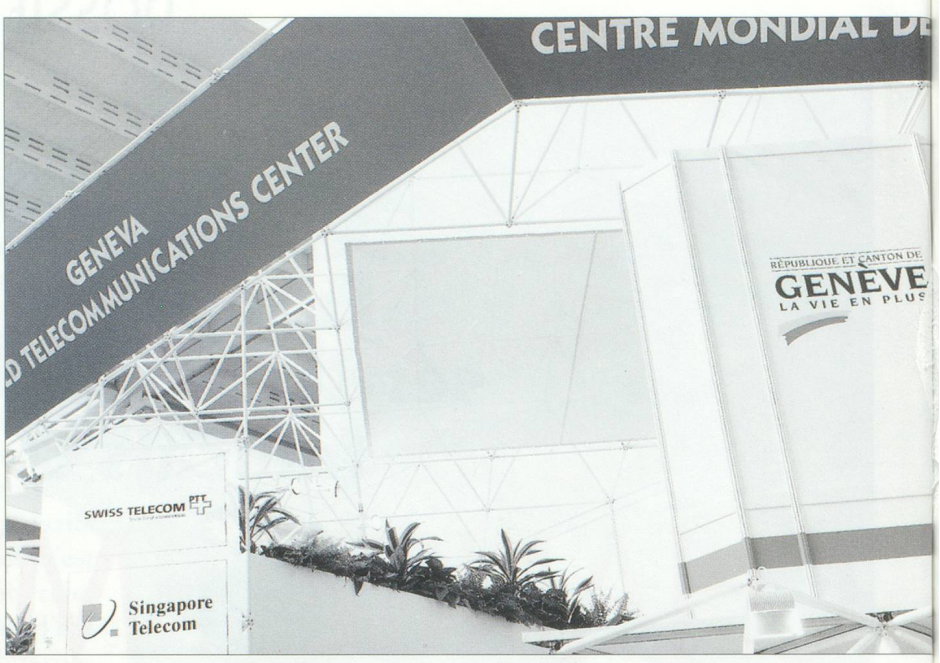
Avec l'Acte unique de 1986 qui instaure un espace économique unique et qui ouvre à la concurrence des secteurs économiques, notamment de services jusque-là « oubliés » de la construction communautaire, la question des services publics et de leur avenir européen se pose avec d'autant plus d'acuité en France que nos principaux services publics dits industriels ou commerciaux (transports, postes et télécommunications, production ou distribution d'énergie, etc.) échappent totalement ou partiellement à la concurrence et sont soumis à une réglementation nationale spécifique.

En France, la conception du service public – centrée sur les monopoles d'État et les régimes de concessions – est certainement la plus éloignée de celle du Marché unique, en comparaison avec les régimes juridiques des services publics des autres pays de l'Union et de l'Europe continentale, à l'instar de la Suisse. Par conséquent, le choc a été le plus frontal. Cela dit, il est abusif d'accuser les « eurocrates » de tous les maux du service public « à la française ». Notre conception date, pour l'essentiel, des années de la Seconde Guerre mondiale, en particulier avec les grandes nationalisations (chemins de fer, gaz, électricité…).

Sortir de la contradiction monopole-concurrence

Nos services publics ont joué, depuis, un rôle décisif dans notre développement. Mais l'économie s'est internationalisée, les techniques ont changé, tout comme les demandes des citoyens, des usagers et des consommateurs. C'est précisément sur ce point que les services publics peuvent légitimer de façon positive leur existence et leurs particularités plutôt que de rester sur la défensive face aux perspectives européennes, position vouée à l'échec. Il faut sortir de la contradiction monopole-concurrence. La dérégulation n'est pas une fin en soi, mais un moyen parmi d'autres d'atteindre les finalités sociales de l'Union européenne introduites par le traité de Maastricht : satisfaction des consommateurs, préservation de l'environnement, cohésion sociale et interrégionale, emploi. Les impératifs de concurrence et de libre-échange s'en trouvent relativisés.

Les services publics contribuent à ces objectifs, surtout lorsqu'il s'agit de garantir ►►►



l'égalité de traitement de tous les usagers et leur desserte obligatoire ou la continuité du service. D'ailleurs, les instances européennes admettent les dérogations aux grands principes du libre-échange et de la concurrence, si le service public concerné démontre qu'elles sont nécessaires pour assurer ses missions d'intérêt général. C'est en tout cas dans ce sens qu'a pris position la Cour de justice des Communautés européennes concernant l'organisation du service postal en Belgique (arrêt *Corbeau* de 1993) et celle de la distribution d'électricité aux Pays-Bas (arrêt *Commune d'Almelo* en 1994). Il apparaît ainsi possible de réconcilier services publics et intégration européenne, au travers des notions d'utilité publique et de défense des intérêts des citoyens, également considérés comme usagers et comme consommateurs.

L'expérience suisse dans ces domaines devrait être particulièrement riche d'enseignements pour la France et pour Bruxelles.

... et prendre en compte les intérêts des usagers

Dans cette optique, la réflexion tant nationale qu'européenne devrait porter sur les procédures d'évaluation comparative en Europe de la qualité des prestations fournies par les services publics nationaux, mais aussi locaux, dont l'importance va croissant. Il suffit de voir l'enjeu de politique locale que représente un service tel que la distribution de l'eau. Il faut aussi prendre en compte le traitement des litiges avec les usagers. Cela passera sans doute par la constitution de panels d'usagers, peut-être par la mise en place de médiateurs. L'expérience suisse dans ces domaines devrait être particulièrement riche d'enseignements pour la France et pour Bruxelles.

Autre piste prometteuse : les chartes d'usagers ou de citoyens. Pratiquées depuis quelques années en Grande-Bretagne, elles pourraient imposer des engagements de garanties de qualité du service, par exemple sur le retard maximal admissible pour un service de transport public ; EDF-GDF, France Télécom ou la Générale des Eaux se sont déjà engagés dans cette voie. Les chartes incluraient aussi la définition du service public de base ou « universel », dont l'accès et la continuité sont garantis à chaque usager ; ainsi, pour le téléphone : le raccordement, la fourniture d'un poste, l'inscription dans l'annuaire.

Outre les relations avec les usagers, d'autres évolutions sont nécessaires pour concilier services publics et Europe. La concurrence, pas totale mais sur certains services, peut se révéler un aiguillon efficace (le téléphone mobile se serait-il développé en France si France Télécom en avait gardé le monopole ?). Il faut aussi penser à des instances de régulation – fixation des tarifs et des conditions d'accès aux services, arbitrage des conflits – instituant davantage d'ouverture et de transparence que la tutelle traditionnelle. Les projets du gouvernement français pour réorganiser le secteur des télécommunications semblent évoquer la création d'une instance de régulation dans ce secteur.

Le téléphone mobile se serait-il développé en France si France Télécom en avait gardé le monopole

Autant de réformes dont le but n'est pas de « casser » les services publics, mais au contraire de préserver l'essentiel de ce qui justifie l'attachement à leur égard pas seulement du citoyen français, mais aussi du citoyen européen.

POUR UN SERVICE PUBLIC D'AVANTGARDE

Un service public « à la française » ? « Les Français ont des sauces pour tout. Peut-être parce que ce sont de grands gastronomes »[1]

Tantôt l'expression fait sourire. Tantôt aussi elle fait peur...

Marie-Christine Corbier

Rédactrice en Chef, revue « Actualité des Services Publics en Europe »

Une attitude archaïque serait lourde de conséquences

Les résistances peuvent se comprendre eu égard à la tradition juridique française et à la rapidité de certaines évolutions communautaires. L'origine de la confrontation puise essentiellement ses sources dans l'antinomie des traditions juridiques européenne et française. Le corpus juridique communautaire est largement inspiré de la « *common law* », bien connue des pays du Nord de l'Europe. La tradition française est, en revanche, celle d'un corpus de droit écrit, façonné, par la jurisprudence administrative du Conseil d'État. Empreint d'un syndicalisme marxisant et d'un colbertisme non moins célèbre, le « modèle » français s'est longtemps résumé à une équation service public/entreprise publique/statuts spécifiques. Dans une économie ouverte, cette équation ne peut que laisser méfiants les partenaires européens de la France, car elle est d'emblée suspectée de protectionnisme. Le « face-à-face » entre les conceptions française et européenne mérite clarification : ce n'est pas en s'arrimant sur la défensive que la France sauvegardera la qualité d'un « modèle » qui compte parmi les meilleurs du monde. Une attitude archaïque de repli serait lourde de conséquences quant à l'avenir de ses services publics. La volonté d'exporter le « modèle » français au reste de l'Europe serait tout autant vouée à l'échec.

Or, les défis sont trop importants pour se permettre de prendre des risques inconsidérés : 6 % du PNB, un million d'emplois concernés, 8 % des investissements productifs et l'origine d'un réseau d'infrastructures très important[2]. À l'heure où la Conférence intergouvernementale donne l'occasion aux différents États de la Communauté européenne d'inscrire la question des services publics à l'ordre du jour, la France doit faire preuve d'une « offensive respectable ». Tout en apportant à l'Europe certains de ses acquis pour qu'ils soient bénéfiques à l'ensemble des consommateurs européens, elle doit adapter les structures et l'organisation de ses services publics pour s'adapter et sauvegarder ce qui a fait la force de ses industries de réseaux, aujourd'hui contraintes à la modernisation.

Une fois de plus, la France est à un tournant de son histoire industrielle. Plus que jamais, elle doit faire preuve de sa capacité de mobilisation. Il y va de l'avenir de sa compétitivité, de ses emplois et du bien-être de ses consommateurs.

Des réformes impérieuses

➜ Dépoussiérer les textes.

L'adaptation des services publics français à l'Europe passe avant tout par la mise à jour des textes et des régimes juridiques nationaux. Ils doivent être à la fois conformes aux directives et à l'esprit qui se dégage des

►►►

autres textes et de la jurisprudence. À cet égard, il est clair par exemple que la loi du 8 avril 1946, régissant le monopole de l'électricité et du gaz, n'explicite pas les motivations de la nationalisation ni les buts ou les modes de gestion du monopole. De même, la loi d'orientation sur les transports intérieurs (*Loti*), du 30 décembre 1982, rencontre l'incompatibilité de l'esprit de la directive 91/440[5]. La *Loti* conçoit en effet la S.N.C.F. comme un service public en soi, alors que la directive distingue clairement les impératifs de compétitivité des opérateurs ferroviaires des missions de service public (qui doivent être établies dans un cadre précis). Plusieurs éléments accélèrent, par ailleurs, le caractère impérieux du changement en ce domaine : l'urgence financière et l'inquiétude des cheminots (le conflit social du mois de décembre dernier a montré le besoin de perspectives claires).

➜ Adapter les structures aux nouvelles technologies.

L'adaptation des services publics français aux progrès technologiques est tout autant nécessaire. Un certain nombre de changements techniques modifient les éléments stratégiques de la régulation. De nouvelles possibilités de *dé-intégration* au sein des monopoles intégrés et de changement des méthodes de gestion s'augurent avec elles. La cybernétique rend, par exemple, possible l'ouverture de la concurrence sur les services, l'infrastructure pouvant rester monopolisée.

Un service public « libéré » et enrichi

➜ Liberté et mesure.

Progrès technologiques et réglementation européenne : deux facteurs de modernisation et un nouvel élan pour les services publics européens et notamment français. Il n'en demeure pas moins que les réformes doivent être encadrées. Il s'agit d'éviter toute dérégulation sauvage. La vitesse et le degré d'adaptation doivent varier selon les secteurs. L'évolution du secteur postal est à cet égard significative d'une action de la Commission européenne en ce sens. Après le *Livre vert* de 1992, il a en effet fallu attendre trois ans pour une simple proposition de directive qui reste très prudente.

La libre concurrence ne permet, par ailleurs, pas toujours d'assurer dans des conditions satisfaisantes le bien-être des consommateurs. Des concentrations économiques se constituent pour exploiter les économies d'échelle. La rente de monopole réalisée par des transferts entre catégories de consommateurs dans les régimes de services publics disparaît. Un minimum de règles du jeu devient donc impératif. Il appartient par exemple aux autorités nationales de préciser les contours du « service universel » et les principes de la péréquation tarifaire.

➜ Un service public moderne éminemment évolutif.

Les réformes en cours sont le tremplin pour un enrichissement de la notion de service public, tant pour la France que pour l'Europe. Ainsi, dans sa jurisprudence *Corbeau* et *Commune d'Almelo* de 1993 et 1994, la Cour de justice des Communautés européennes reprend-elle l'essentiel des acquis des lois *Rolland* du service public français. Les nouveaux articles du traité de Maastricht incitent, par ailleurs, à une réforme équilibrée sur les deux fondements de la cohésion et du marché. L'article 90 du traité de Rome constitue déjà le fruit d'un certain équilibre. Mais l'interprétation a trop longtemps été tronquée. La nécessité de modifier le traité pour une prise en compte plus claire des services d'utilité publique en Europe se fait de plus en plus pressante. Elle renforcerait ainsi, dès lors, l'embryon d'utilité publique européenne qui transparaît au travers des préoccupations liées au développement durable, aux réseaux transeuropéens ou aux autoroutes de l'information. S'adapter ou périr. Telle est l'alternative claire qui s'offre aujourd'hui aux industries de services publics. La France a connu la triste expérience d'une entreprise, celle de sa compagnie aérienne nationale où le refus de la concurrence s'est mal terminé. Des entreprises du secteur concurrentiel sont aujourd'hui acculées au changement. Si elles tardent, la France pourrait avoir à gérer, dans quatre ou cinq ans, plusieurs *syndromes Air France*.

[1] *François Maire,* Actualité des Services Publics en Europe, *n° 18 - Novembre 1995.*

[2] *Chiffres comptabilité nationale.*

[5] *Directive européenne du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires.*

C.F.F. UNE RÉFORME EN DOUCEUR

La Suisse et les C.F.F. croient à l'avenir du rail. Les réformes décrites ci-dessous témoignent de la volonté de tout mettre en œuvre pour donner au chemin de fer la place qui doit lui revenir dans le futur.

Jean-Pierre Membrez

Délégué aux Affaires internationales, Chemins de fer fédéraux suisses

La démonstration vient d'être faite une nouvelle fois : les comptes des Chemins de fer fédéraux suisses (C.F.F.) pour l'année 1995 se soldent par un déficit de 496 millions de CHF. Cette situation catastrophique n'est pas l'apanage des seuls chemins de fer helvétiques, mais aussi de la plupart des réseaux européens. Or, des solutions doivent être trouvées car il est acquis aujourd'hui que la société moderne, dont les besoins en mobilité se sont considérablement accrus, ne saurait se passer de chemins de fer. Leurs atouts leur permettent d'apporter des solutions à de nombreux problèmes contemporains. Ils consistent notamment en leur maîtrise de la grande vitesse, leur capacité de résoudre les problèmes de circulation en zone urbaine et de logistique en trafic marchandises, ainsi qu'en leur faible impact sur l'environnement, l'utilisation des sols et la consommation d'énergie.

Faire valoir ces atouts impose des choix qui sont d'autant plus difficiles que tous les États se doivent de préserver l'accès aux services publics, y compris dans les régions défavorisées et cela à des prix abordables.

Par conséquent, il faut choisir les services qu'il faudra développer et ceux dont les chemins de fer doivent se séparer. Cela suppose, d'une part, que les États définissent le rôle qu'ils souhaitent attribuer aux sociétés ferroviaires, assainissent leurs comptes et continuent à financer leurs lourds investissements et, d'autre part, que les entreprises de chemins de fer rationalisent et se réforment.

La situation en Suisse

A l'instar de l'Union européenne qui développe de multiples initiatives en la matière, la Suisse est prête à remédier au manque de cohérence qui a caractérisé sa politique des transports, axée trop longtemps sur le développement unilatéral des infrastructures routières. Les poids lourds bénéficièrent ainsi d'énormes gains de productivité, qui firent considérablement chuter les recettes des compagnies ferroviaires.

►►►

Ainsi était amorcée la période des déficits et, conséquence d'un cercle vicieux, la réduction progressive des prestations de service public.

Pour attirer l'attention des autorités, les C.F.F. publièrent en automne 1991 un « Livre Blanc » qui décrivait leurs sombres perspectives financières et les causes pour lesquelles ils n'étaient plus à même d'équilibrer leur compte d'exploitation, rendant obsolète le mandat de prestation qui leur avait été confié. Faisant sienne l'opinion selon laquelle cette situation ne pouvait perdurer, le Département fédéral des transports confia à un « Groupe de réflexion » institué à cet effet la mission de rechercher et de proposer des solutions. Son rapport a été publié en avril 1993.

Compte tenu de ces travaux, trois stratégies ont été définies pour faire face aux problèmes des C.F.F. :

- Modification des fondements de la politique des transports.
- Changement des structures de l'entreprise et, au besoin, de sa forme juridique.
- Poursuite de l'optimisation systématique visant à abaisser les coûts et à accroître la productivité.

Politique des transports et réforme des chemins de fer

Les grandes lacunes de la politique suisse des transports n'ont guère été apparentes aussi longtemps que les moyens financiers ont permis de satisfaire les besoins croissants du trafic. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, ce qui contraint la Confédération à développer une conception globale en matière de transport en définissant, par exemple, le rôle futur du rail et de la route. Cette conception comprend quatre volets qui intéressent particulièrement les chemins de fer : la « vérité des coûts », la concrétisation de « l'Initiative des Alpes », l'utilisation des droits sur les carburants et la réforme des chemins de fer. Pour simplifier, seul ce dernier point sera évoqué ici.

Les C.F.F. ne doutent pas qu'une situation de concurrence puisse exercer un effet stimulant...

La « réforme du chemin de fer », qui est à l'ordre du jour dans le monde entier, comprend de multiples facettes. Parmi celles qui sont le plus souvent citées figurent la privatisation, la concurrence sur le réseau ferré, la séparation de la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation, l'autonomie de l'entreprise, la fourniture de prestations en faveur de l'économie générale (service public) et le contrat d'entreprise. La position des C.F.F. sur ces divers points est la suivante.

Les poids lourds bénéficièrent ainsi d'énormes gains de productivité, qui firent considérablement chuter les recettes des compagnies ferroviaires.

La privatisation suppose que plus de la moitié du capital se trouve entre des mains privées et que l'entreprise réalise des bénéfices dans une situation de concurrence. Les C.F.F., astreints à fournir une gamme complète de prestations, ne peuvent pas remplir cette dernière condition. En revanche, ils sont favorables à la privatisation de domaines partiels, qui ne relèvent pas de leurs activités de base.

La concurrence sur le réseau ferré est un élément central de la politique ferroviaire de l'Union européenne. Dénommée « libre accès », cette notion recouvre actuellement des droits d'accès et de transit relativement restrictifs. Il ne fait toutefois pas de doute que l'objectif de Bruxelles est d'introduire le plus tôt possible la libéralisation totale de l'accès aux réseaux ferrés, quand bien même il serait plus salutaire de résoudre en priorité les problèmes de compétition intermodale dus au manque d'harmonisation des conditions de concurrence. Les C.F.F. ne doutent pas qu'une situation de concurrence puisse exercer un effet stimulant et que certains trafics non intégrés dans la structure générale du système se prêtent à l'exercice du libre accès. Compte tenu de la complexité des processus de production, il est toutefois nécessaire que des règles très claires et non discriminatoires soient adoptées pour l'accès, l'attribution des sillons horaires, le calcul de la redevance d'utilisation et les procédures de recours.

La séparation de l'infrastructure et de l'exploitation entre dans la logique de la concurrence sur le réseau ferré. Elle concerne en particulier l'accès de tiers au réseau, qui implique une certaine indépendance de

l'organisme chargé de l'attribution des sillons horaires. Sur le plan comptable, elle est indispensable aussi pour opérer la distinction entre la gestion de l'infrastructure et celle des services de transport. Les C.F.F. ont opté pour une séparation organique et créé deux unités, dénommées « Transport » et « Infrastructure », responsables toutes les deux de leur résultat final, avec propre bilan et propre compte de pertes et profits. Ils sont en revanche fermement opposés à la séparation complète et institutionnelle de ces deux domaines en raison de l'étroite interdépendance qui existe entre le matériel roulant et l'infrastructure, et surtout parce que la complexité du système nécessite la désignation d'une instance responsable de l'ensemble. Avec cette position très marquée, ils se trouvent en bonne compagnie puisque les réseaux japonais et nord-américains, souvent cités en exemple, sont gérés en tant que systèmes intégrés.

L'autonomie de l'entreprise est la condition première pour que celle-ci puisse opérer efficacement sur le marché. Elle doit en principe s'exercer tant dans le domaine de l'offre que dans celui de la configuration du réseau. En réalité, ce point est à l'origine de nombreux conflits quasi inévitables. Il n'est pas concevable en effet que les milieux politiques, dont les sociétés ferroviaires attendent qu'ils octroient régulièrement des montants fabuleux pour maintenir et renforcer le réseau ferré, n'interfèrent pas dans la gestion de l'entreprise, ne serait-ce que pour savoir comment l'argent mis à disposition est utilisé. L'autonomie est donc relative et la seule solution à ce problème est que les milieux politiques définissent clairement les principes selon lesquels les moyens financiers qu'ils accordent doivent être utilisés. Leur intervention doit donc être limitée au seul niveau stratégique.

L'intervention des milieux politiques doit être limitée au seul niveau stratégique.

Dans l'optique des C.F.F., la notion de « service public » recouvre les prestations qu'ils doivent fournir dans l'intérêt de l'économie générale et pour lesquelles, dans une situation de marché, il ne leur serait pas possible de réaliser des bénéfices. L'Union européenne estime, elle aussi, que de telles prestations qui permettent de garantir des

services de transport suffisants, compte tenu des facteurs sociaux, environnementaux ou d'aménagement du territoire, doivent donner lieu à des compensations financières.

Le contrat de service public, conclu entre l'État et les entreprises de transport doit permettre de régler ces questions importantes. Il peut se présenter sous forme d'un contrat d'entreprise qui définira, pour une durée déterminée, entre autres les prestations qui devront être fournies, l'ordre de grandeur des indemnisations et le degré d'autonomie de la société. Les C.F.F. souhaitent l'adoption d'un tel contrat d'entreprise, qui pourra se substituer au « mandat de prestations » dont la durée de validité a été prolongée de trois ans, c'est-à-dire jusqu'à fin 1997.

Vers des décisions douloureuses

Tous ces aspects ne manqueront pas d'être abordés très prochainement, lorsque le Parlement devra prendre position sur plusieurs questions dont l'importance et l'urgence ressortent du déficit des C.F.F. pour l'exercice 1995, cité en préambule. Vu son ampleur, il ne pourra esquiver des décisions fondamentales et probablement douloureuses, qui peuvent se résumer ainsi :

- ➜ Quel chemin de fer voulons-nous en Suisse ?
- ➜ Quelles prestations doit-il fournir ?
- ➜ Quelle doit être l'extension de son réseau ?
- ➜ Comment financer ce chemin de fer ?
- ➜ Comment gérer ce système ?

NDLR : Nous ferons bien sûr état des conclusions de ce débat dans un prochain numéro. Nous publierons également le nouvel organigramme des C.F.F.

POUR UN CONCEPT EUROPÉEN DE SERVICE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Stéphane Rodrigues

Secrétaire général de l'I.S.U.P.E (Initiative pour des Services d'Utilité Publique en Europe)

La notion de service public a depuis plusieurs mois fait une irruption soudaine dans le débat européen alors qu'elle n'avait pas joué de rôle central dans la construction communautaire de ces trente dernières années.

Aujourd'hui plusieurs facteurs conduisent à l'émergence des services publics sur le devant de la scène : tout d'abord, l'établissement du Marché intérieur qui s'est étendu au domaine des services gérés le plus souvent sous forme monopolistique (transports, postes et télécommunications, énergie...) ; le traité de Maastricht, ensuite, qui met l'accent sur le développement des réseaux transeuropéens (cf. *Nouveau Titre XII*) ; enfin, la marche, certes lente et difficile, vers une Union politique qui ne pourra pas ignorer les services publics, éléments structurant de nos sociétés contemporaines.

La réflexion sur ce sujet doit à nos yeux se concentrer au préalable sur la définition et le contenu du concept que l'on entend promouvoir, pour ensuite envisager les grandes lignes d'une stratégie visant à faire inscrire ce concept sinon dans les textes communautaires, du moins dans l'esprit de l'action engagée par les institutions européennes.

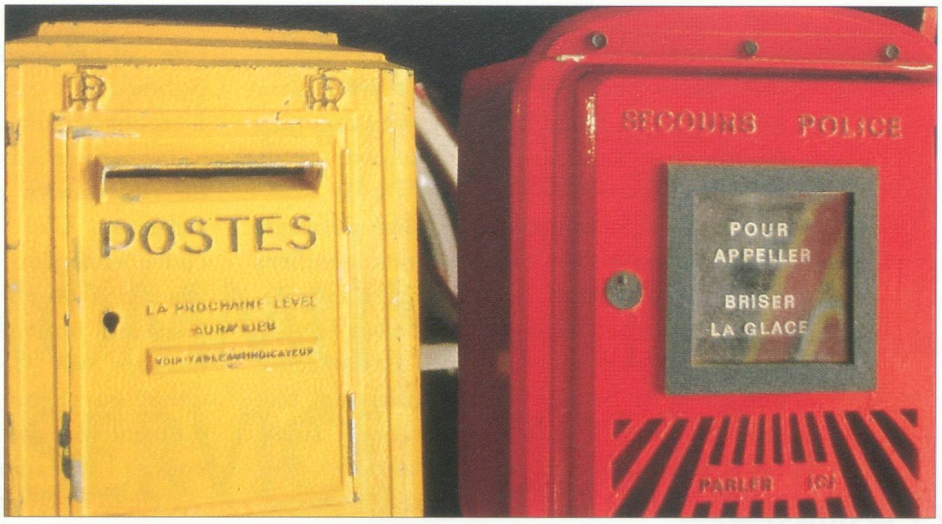
Une question préliminaire nous semble en effet devoir se poser : celle de la définition du concept de service public. Qu'entend-on par « service public » dans les différents États membres de la Communauté ?

En l'absence de référence communautaire d'une part et de concept commun accepté par tous les pays d'autre part, l'approche comparative est nécessaire pour dégager une définition minimale du service public.

Des approches nationales contrastées

Les pays occidentaux ont chacun leurs traditions juridico-administratives, qui se rattachent à deux grandes branches : le droit romain et la *Common Law*, auxquelles s'est ajoutée, plus récemment, la philosophie du « droit socialiste ». Au regard de ces approches, le service public apparaît comme un concept latin, qui a pu émerger et acquérir une valeur juridique propre dans les pays de droit romaniste, dont la philosophie juridique favorise la conceptualisation de notions aux contours peu précis et reposant sur des principes généraux.

C'est notamment pour cette raison que le service public a trouvé un écho favorable en France alors que l'esprit de la *Common Law*, propre à la Grande-Bretagne, n'est pas propice à la construction de grandes notions générales et abstraites. De plus, l'absence de séparation des ordres juridiques judiciaire et administratif dans les pays de *Common Law* rendait inutile l'émergence d'un concept répartiteur de compétences (juge judiciaire/juge administratif), comme la notion de service public a pu le



devenir en France, et dans une moindre mesure en Europe du Sud.

Question de sémantique, leçons d'Amérique

Par ailleurs, dans une Communauté aux onze langues officielles, le problème linguistique ne peut être négligé : la traduction du terme « service public » en anglais ou en allemand par exemple rend difficilement compte du concept tel qu'élaboré dans les pays latins.

C'est pourquoi l'emploi de la notion de Service d'utilité publique nous paraît permettre une meilleure appréhension du concept, à l'image de la doctrine américaine de la « *Public Utility* », concernant ainsi spécifiquement les services publics économiques (énergie, transports, télécommunications...) et non d'essence régalienne (santé, justice, enseignement...).

Au demeurant, la « *Public Utility* » aux États-Unis est considérée comme s'intégrant à la législation anti-trust dans les secteurs de monopoles naturels et de réseaux d'infrastructures, car dans l'esprit du constituant américain le consommateur doit être protégé de tout abus de position dominante des producteurs. La régulation des « *public utilities* » apparaît ainsi comme un prolongement de la concurrence.

La traduction du terme « service public » en anglais ou en allemand par exemple rend difficilement compte du concept tel qu'élaboré dans les pays latins.

Privilégier l'approche missionnaire du service public

La notion de « service d'utilité publique » permet en outre de privilégier une approche fonctionnelle, axée sur la mission d'intérêt général, plutôt qu'une approche organique qui se focalise sur le moyen de réalisation de cette mission. A l'instar de la doc-trine américaine de l'« *Universal service* », à laquelle, au demeurant, la Commission des Communautés européennes semble se référer de plus en plus (Cf. Livre vert postal et propositions de directives sur les télécommunications), la référence au service d'utilité publique est centrée sur le contenu du service considéré comme d'intérêt général alors que celle de service public se confond trop souvent avec l'organisation de caractère public chargée de l'assurer.

Toute approche nationaliste est désormais vouée à l'échec dans une Europe communautaire où le jeu des alliances est devenu central.

La place du service d'utilité publique dans le débat européen

Le problème conceptuel et linguistique ainsi posé, deux séries de remarques peuvent être faites sur la place de la notion de « Service d'utilité publique » dans la Communauté européenne :

1 - Les services d'utilité publique ne se confondent pas avec le secteur public, dont l'étendue reste extrêmement diversifiée au sein de la Communauté (de 5 % au Luxembourg à 20 % en France, par exemple).

Ils ne doivent pas être davantage systématiquement assimilés aux entreprises publiques. Chaque État membre reconnaît plus ou moins la possibilité de confier un service d'utilité publique à une entreprise privée. L'exemple français de la distribution de l'eau par des compagnies privées en est ►►►

une illustration. Enfin, dans le même esprit, l'équation « services d'utilité publique = monopoles publics » doit être écartée pour laisser place à l'analyse d'une situation plus complexe concernant les fournisseurs de ces services.

2 - L'idée de service d'utilité publique semble admise dans tous les États membres de la Communauté mais demeure inégalement valorisée. Ainsi, comme nous l'avons évoqué précédemment, si les États latins, autour de la France, lui reconnaissent une valeur ajoutée plus ou moins forte, l'Allemagne ou le Royaume-Uni ne lui donnent pas d'effet juridique précis.

L'établissement du Grand marché apporte autant - si ce n'est plus - d'opportunités que de contraintes pour les services d'utilité publique.

Néanmoins, un corpus minimum de règles communes à l'organisation des services d'utilité publique semble exister autour des principes de continuité, d'égalité et d'adaptabilité qui gouvernent la gestion de telles activités.

Privilégier une démarche européenne et constructive :

Dans la promotion des services d'utilité publique en Europe, deux écueils nous paraissent devoir être évités : celui d'une approche trop nationaliste et celui d'une prise de position trop défensive.

1 - Toute approche nationaliste est désormais vouée à l'échec dans une Europe communautaire où le jeu des alliances est devenu central. La recherche de partenaires européens pour participer à la réflexion est un préalable nécessaire à la reconnaissance, au niveau communautaire, du concept de service d'utilité publique.

Une telle démarche sera d'autant plus facile à mettre en œuvre que le concept en question apparaîtra avec une valeur tout aussi universelle que ceux de libre-échange et de concurrence qui sous-tendent la construction communautaire depuis 1957. Il faut donc s'attacher à démontrer qu'il y a convergence entre, d'un côté, les finalités des services d'utilité publique et les objectifs de l'Union européenne et, de l'autre côté, la protection de l'environnement, du consommateur, de l'aménagement du territoire, de la sécurité, etc.

2- Dans le même objectif de reconnaissance européenne, une approche constructive et évolutive du service d'utilité publique doit être privilégiée. L'établissement du Grand marché apporte autant - si ce n'est plus - d'opportunités que de contraintes pour les services d'utilité publique. C'est bien dans l'évolution du cadre européen que peuvent se poser les questions tant de l'adaptation de ces services aux nouvelles exigences des citoyens-usagers que de leur modernisation. Le débat européen doit être ainsi l'occasion d'objectiver nos débats nationaux sur le coût et l'efficacité de nos services publics.

Des choix éminemment politiques

Il convient dès lors à la fois d'agir sur les mentalités et d'influer sur les textes par l'émergence d'un choix politique européen en faveur des services d'utilité publique :

1 - Agir sur les mentalités, c'est démontrer en quoi l'existence de services d'utilité publique, d'une part, répond aux besoins de la vie quotidienne et aux préoccupations nationales en matière d'emploi, d'aménagement du territoire, de défense de l'environnement, etc. et, d'autre part, constitue un facteur puissant de concrétisation et d'application de principes inscrits dans les traités européens eux-mêmes, parmi lesquels il faudrait citer les principes de cohésion économique et sociale, de répartition territoriale des richesses et de développement des réseaux transeuropéens (cf. objectifs de l'Union européenne évoqués plus haut).

2 - Influer sur les textes, c'est pour certains y introduire la notion de service d'utilité publique à part entière en tant que principe de base, et non plus comme exception, à l'organisation de la Communauté au même titre que celle de concurrence. Il ne s'agit pas de nier les vertus de ce dernier principe mais de le tempérer par la reconnaissance du premier, à ses côtés et en toute complémentarité.

La Conférence intergouvernementale de révision des traités qui s'est tenu à Turin au début du mois d'Avril devait s'attacher à ses différents problèmes.

Nous reviendrons dans une prochaine parution sur les conclusions de cette Conférence intergouvernementale

À nos Lecteurs :
Nous accueillons deux auteurs de langue allemande. Nous sommes heureux de publier ces textes en version originale, dans la langue dominante du pays.

TELEKOMMUNIKATION UND « SERVICE PUBLIC » IN DER SCHWEIZ

Peter Fisher
Stellvertretender Direktor Bundesamt für Kommunikation

Zum Begriff « service public » aus einer Schweizer Sicht

Der Begriff des « service public » ist stark geprägt durch die Tradition und die Lehre Frankreichs. Eine sinngleiche Übersetzung im deutschen gibt es nicht. Insbesondere deckt der Begriff des öffentlichen Dienstes sich klar nicht mit demjenigen des « service public ». In der Schweiz, wo einerseits die französische Doktrin des « service public » vertreten durch die lateinischen Sprachgruppen und andererseits germanische Traditionen mit Bezug auf die Aufgabe und Institutionen des Staates über die deutschsprachige Bevölkerung aufeinandertreffen, kann kaum eine reine Lehre des « service public » ausgemacht werden. Im vorliegenden Text wird deshalb versucht, nicht an einer Theorie des « service public » anzuknüpfen, sondern für den Bereich der Telekommunikation als Grundlage den Text und das Konzept aufzunehmen, das mehr oder weniger einem schweizerischen Konsens entspricht. Es handelt sich um die schweizerische Bundesverfassung und dort den Artikel 36 :

1) Das Post- und Telegraphenwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft ist Bundessache.

2) Der Ertrag der Post- und Telegraphenverwaltung fällt in die eidgenössische Kasse.

3) Die Tarife werden im ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft nach den gleichen, möglichst billigen Grundsätzen bestimmt.

4) Die Unverletzlichkeit des Post- und Telegraphengeheimnisses ist gewährleistet.

Dieser der schweizerischen Telekommunikation zugrunde liegende Verfassungsartikel ist allerdings auf recht pragmatische Art und Weise entstanden. Er knüpfte, durchaus in intensiven Diskussionen, an das alt-ehrwürdige Postregal an, das schon die schweizerischen Kantone im 17. und 18. Jahrhundert gepflegt haben. In der heute noch vorliegenden Form wurde er 1874 formuliert. Er enthält insbesondere vier Grundsätze :

1. Fernmeldedienste sollen in allen Regionen der Schweiz zur Verfügung stehen (Flächendeckung).

2. Die Tarife sind so auszugestalten, dass sie preiswert sind, d.h. allen Bevölkerungskreisen den Zugang zu diesen Diensten materiell ermöglichen.

3. Für die Tariffestlegung sind die gleichen Grundsätze anzulegen, was durchaus ein Element des Tarifausgleichs vor allem zwischen den Regionen enthalten kann.

4. Das Fernmeldegeheimnis muss gewahrt sein.

Dies sind die materiellen Vorgaben an

Der Autor gibt im folgenden Text ausschliesslich seine eigene Meinung wieder, die mit derjenigen seiner Amtsstelle übereinstimmen kann aber nicht muss.

►►►

einen schweizerischen « service public » in der Telekommunikation. In der politischen Diskussion spricht man auch von einem Auftrag zur Sicherstellung der Grundversorgung. Im Rahmen der Gesetzgebung wurde dieser Auftrag jeweils instrumentalisiert und umgesetzt. Bis 1992, dem Inkrafttreten des geltenden Fernmeldegesetzes, ging man davon aus, dass dieser Leistungsauftrag am besten durch den Staat selbst in der Form einer Post- und Telekommunikationsunternehmung im Monopol wahrgenommen wird. 1992 fand eine Teilliberalisierung statt, indem Teilnehmeranlagen und auf PTT-Netzen aufbauende Dienstleistungen mit Ausnahme des Telefondienstes dem Wettbewerb geöffnet wurden. Dies machte zwar immer noch nicht mehr als 10 - 20 % des potentiellen Telekommunikationsmarktes aus, ist aber u.a. insofern interessant, als damit der Gesetzgeber zum Schluss kam, in diesen Marktsegmenten könnte der Verfassungsauftrag auch oder am besten durch eine Marktsituation erfüllt werden. Allerdings hat er über die in allen Marktbereichen grundsätzlich tätigen PTT-Betriebe ein eigenes Instrument zur Befriedigung von Telekommunikationsbedürfnissen in den Händen behalten.

Nicht zu vergessen ist ergänzend zum Grundversorgungskonzept in der Telekommunikation (Individualkommunikation) der in Art. 55bis BV formulierte Leistungsauftrag an Radio und Fernsehen. Darin werden Konzepte des « service public » aufgeführt, wie kulturelle und Meinungsvielfalt, Bildung und Unterhaltung sowie die Sachgerechtigkeit der Darstellungen. Diese Grundlagen wurden in der Schweiz im Radio und Fernsehgesetz konkretisiert in der Form einer Ordnung der elektronischen Medien.

Die Telekommunikation ist in Bewegung

Die Entwicklung in der Telekommunikation ist zur Zeit rasant. Neue Technologien ermöglichen immer neue Dienstleistungen. Die ursprünglich einfache Situation mit einem bis zwei Telekommunikationsdiensten (Telegraph, Telephon), einem nationalen Anbieter, mehr oder weniger einer Technologie (analoges Telefonnetz) und einem Einheitspreis hat sich gewandelt in einen komplexen Markt mit zahlreichen Anbietern, verschiedensten Dienstleistungen und Dienstleistungspaketen, sehr unterschiedlichen Nachfragen, mehreren zusammenwirkenden Technologien und differenzierter auf Kunden zugeschnittener Preise. Die Telekommunikationsmärkte sind immer weniger national und immer mehr global.

In einem solchen Umfeld kann die starre Regelung mit einem staatlichen Monopoldienstleister zur Sicherstellung des « service public » langfristig nicht mehr genügen.

Entsprechend werden neue Allianzen gebildet und es entstehen neue Konkurrenzsituationen. In einem solchen Umfeld kann die starre Regelung mit einem staatlichen Monopoldienstleister zur Sicherstellung des « service public » langfristig nicht mehr genügen.

Die technische Zusammenführung von Rundfunk und Telekommunikation führt auch zu einer neuen Fragestellung der regulatorischen Abgrenzung der beiden Phänomene. Der z.T. unterschiedlich definierte « service public » bzw. Grundversorgungsgedanke ist zwar damit nicht als solcher in Frage gestellt, jedoch werden zu seiner Umsetzung und Instrumentalisierung neue Modelle entwickelt werden müssen.

Neue Mittel zur Sicherstellung des « service public » in der Telekommunikation

Die Grundanliegen des schweizerischen Verfassungsgebers in der Telekommunikation bleiben auch in einer sich veränderten Umwelt die gleichen : Flächendeckung, preiswerte Tarife, gewisser Tarifausgleich, Fernmeldegeheimnis. Ja sie werden noch verstärkt. So wird es im Zusammenhang mit der sich abzeichnenden « Informationsgesellschaft » auch von der Seite der Telekommunikation darum gehen, einen Beitrag dazu zu leisten, dass die sogenannte « Zweiklassengesellschaft » möglichst vermieden wird. Es geht letztlich darum, dass alle Mitglieder unserer Gesellschaft über fernmeldetechnische Mittel Zugang haben zu Informationen, die Ihnen die Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben sowie an der Demokratie ermöglichen. Weiter gehören

die Telekommunikationsmittel, die eine Kommunikation unter allen Mitgliedern der Gesellschaft ermöglichen, zu den Grundbedingungen zur Funktion einer jeden Gesellschaft. Der Zugang zu diesen Mitteln muss sowohl in tariflicher wie auch sachlich-technischer Hinsicht gewährleistet sein. Dazu gehört weiter, allerdings nicht als Teil des « service public » der Telekommunikation, die intellektuelle Möglichkeit, mit diesen Mitteln umzugehen. Das bedingt das Funktionieren eines andern « service public », nämlich der Aus- und Weiterbildung.

Bietet der Staat nicht mehr unbedingt selbst die Telekommunikationsdienstleistungen des « service pulbic » an, hat er durchaus weitere Instrumente zur Verfügung, um diesen sicherzustellen. In einem Entwurf für ein neues Fernmeldegesetz in der Schweiz schlägt die Regierung 1995 einen Mechanismus vor, der mittels Konzessionen an interessierte Anbieter eine Pflicht zum Angebot definierter Fernmeldedienste festlegt. Damit wird privaten Anbietern ein Teil des « service public » übertragen. Der Inhalt der entsprechenden Dienstleistungen, Grundversorgung genannt, wird durch politische Behörden bestimmt. Die Grundlage ist bereits im Gesetz enthalten, die Regierung kann die entsprechenden Dienstleistungen jedoch weiterentwickeln, sofern sich der entsprechende Bedarf abzeichnet. Können diese Grundversorgungsdienstleistungen in bestimmten Regionen nicht kostendeckend erbracht werden, wird mittels Ausschreibungsverfahren derjenige Anbieter ermittelt, der am wenigsten finanzielle Beiträge benötigt. Finanziert werden diese Beiträge durch Konzessionsgebühren aller Anbieter von Fernmeldediensten. Damit erfolgt ein Tarifausgleich sowohl zwischen den Regionen wie auch zwischen den Anbietern.

In einer öffentlichen Konsultation zu diesem Verfahren zeigten sich zwei Dinge :

1. Weiterhin scheint in der Schweiz ein gewisser Konsens darüber zu bestehen, dass in der Telekommunikation auch in Zukunft der Versorgungsaspekt im Sinne eines « service public » für den Staat im Vordergrund steht.

2. Der vorgeschlagene Mechanismus wird in seinen Grundsätzen begrüsst und damit also auch die nicht mehr vorgesehene Ausschliesslichkeit des Staates, den « service public » selbst anzubieten.

Begleitend zum neuen Fernmeldegesetz wird die Organisation der schweizerischen PTT-Betriebe vollständig überarbeitet. Post und Telecom werden in eigenständige Unternehmen überführt, wobei die Post die Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt und die Telecom diejenige einer Aktiengesellschaft erhalten soll. Die Telecom AG würde ebenfalls konzessionspflichtig und damit auch langfristig, auch im Falle einer teilweisen oder totalen Privatisierung, weiterhin unter Kontrolle des Staates bleiben. Die Interessen des « service public » würden umfassend gegenüber allen Marktteilnehmern der Telekommunikation durchgesetzt.

Alle Mitglieder unserer Gesellschaft über fernmeldetechnische Mittel Zugang haben zu Informationen, die Ihnen die Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben sowie an der Demokratie ermöglichen.

Im Bereiche des Rundfunkes werden die heute verwendeten Mittel und Instrumente zur Sicherstellung des « service public » ebenfalls aufgrund der Entwicklung zu überprüfen sein. Zum einen verändert sich mit dem Aufkommen neuer Kommunikationstechnologien und -dienste der Rundfunkbegriff, zum andern ist es schwer zu beurteilen, welche Stellung beim Rezipienten/Konsumenten in Zukunft die klassischen Ausdrucksformen des Rundfunks - die Radio - und Fernsehprogramme - noch haben werden. Aufgrund der technischen Nähe, aber auch aufgrund der z.T. verwandten Verwendung der entsprechenden Informationsdienste aus der Telekommunikation und aus dem Rundfunk durch die Konsumenten, werden künftig die Konzepte zur Sicherstellung des « service public » bzw. der Grundversorgung in beiden Bereichen aufeinander abzustimmen sein.

Schlussfolgerung

Gemeinwohlinteressen in der Telekommunikation sind breit anerkannt. Diese können im Rahmen eines « Service public » -Konzepts, oder in der Form der Sicherstellung der Grundversorgung

►►►

wahrgenommen werden. Die Zielsetzung bleibt auch in Zukunft grundsätzlich die gleiche, in einem sich verändernden Umfeld sind jedoch die Mittel zur Zielerreichung dem Umfeld anzupassen. Im Bereiche der Telekommunikation kann gerade ein relativ kleines Land wie die Schweiz mit vielfältigen internationalen Verflechtungen im Herzen Europas die Entwicklung des Sektors nicht abstrahieren. Im Gegenteil, es geht darum, frühzeitig neue Mittel bereitzustellen, um das Wohlfahrtsziel langfristig zu erreichen. Indem in der Telekommunikation in erster Linie auf den Markt abgestellt wird, in zweiter Linie jedoch Eingriffsinstrumente des Staates zur Sicherstellung der Grundversorgung vorgesehen werden, die subsidiär voll greifen können, erfolgt die Vorbereitung am wirksamsten.

Résumé en français :

« Télécommunications et service public en Suisse »

La notion française de « service public » n'a pas vraiment d'équivalent en allemand. Si les Suisses latins s'y réfèrent, on ne peut définir un tel concept dans la tradition des Suisses alémaniques. Plutôt que de théoriser, nous nous attacherons à présenter les solutions pratiques qui, en Suisse, dans le domaine des télécommunications, reflètent un certain consensus.

La constitution helvétique attribue à l'État fédéral la régale des postes et télécommunications, dont l'exploitation alimente la caisse fédérale. Les conditions d'exploitation sont fixées dans une optique de service au public et le secret postal est d'autre part inviolable. Issue des régales postales des cantons, cette règle date de la fin du XIX siècle ; elle implique que tout le pays doit jouir des services postaux et du téléphone, et qu'ils soient accessibles à tous, dans le respect du secret des communications.

De ces principes matériels, la loi a décliné le concept d'un mandat de prestations. Les PTT en détenaient le monopole jusqu'en 1992, date à laquelle la nouvelle loi a entamé une privatisation partielle, qui a surtout consisté à ouvrir sur le réseau PTT certains services à la concurrence d'opérateurs privés. Bien que ne représentant qu'environ 20 % du trafic, ce secteur a été identifié par le législateur comme permettant de remplir le mandat constitutionnel par les forces du marché, sans remettre en cause la prééminence de la régie fédérale en général. Le concept s'enrichit aussi du service public assigné aux entreprises concessionnaires de radio et télévision, et s'exprime dans l'obligation de diversité culturelle et d'opinion, d'éducation et de divertissement par ce média.

Les nouvelles technologies ont induit cependant de formidables développements. La quasi unicité des sources et du réseau PTT est aujourd'hui dépassée par l'offre de prestations très différenciées, selon la demande et les prix. Le marché des télécommunications a brisé les limites nationales et rendu caduc le monopole qui en résultait, lequel ne serait plus à même de remplir la mission constitutionnelle. De nouveaux modèles de « service public » doivent en découler.

La mission reste toutefois la même : répartition du service sur tout le pays, prix adéquats, égalité tarifaire. La nouvelle société de communication qui s'instaure ne doit pas être à deux vitesses ; l'accès aux nouvelles technologies doit être assuré à tous, notamment pour que l'information permette le jeu démocratique. La composante d'accès aux prestations prévaut sur le mode de transmission. Il ne s'agit pas seulement de recevoir, mais aussi de pouvoir « interagir ».

Si ce n'est plus la régale d'État qui assure le service, ce dernier dispose d'autres moyens pour atteindre les buts de service public. Les propositions faites par le Conseil fédéral en 1995 reposent sur un mécanisme de concessions ciblées, que des opérateurs privés pourront assumer. Le pouvoir politique en fixera le contenu et les principales modalités, selon l'évolution de la demande. Le service dans certaines régions périphériques sera affermé, le coût des concessions finançant les services non rentables, par la solidarité tarifaire.

La consultation préalable indique un certain consensus sur le maintien d'une obligation étatique de service public, mais sans nécessairement impliquer l'État directement. Ceci entraîne une réorganisation fondamentale de l'entreprise des PTT. La Poste sera séparée des Télécoms, la première restant une régie de droit public, la seconde devenant une société par actions. Le contrôle sur la seconde sera maintenu par la concession, même si la société est partiellement privatisée, garantissant ainsi le service public en tant que tel.

Il en est de même pour la radiodiffusion : même si les nouvelles technologies affectent durablement la conception actuelle dans le futur, notamment du fait des besoins des consommateurs, les principes fondamentaux de service public devront rester cohérents.

L'intérêt général pour la télécommunication au sens large est reconnu de tous. Le service au public reste le but fondamental, même si les moyens se diversifient. Un petit pays, dont les relations avec l'étranger sont si étroites, ne peut s'abstraire de son environnement européen. Il s'agit bien au contraire de mettre les moyens nécessaires à disposition pour assurer la mission de service public. L'appel au marché n'entraîne pas l'abdication des devoirs de l'État qui, en tout temps, doit être à même d'agir à titre subsidiaire, pour assurer l'accès de tous aux prestations.

DARF MAN HINTER SERVICE PUBLIC EIN PAAR FRAGEZEICHEN SETZEN ?

Alle sind einverstanden, dass der Service Public seine universelle, auf Gleichbehandlung ausgerichtete Rolle ausübt. *Aber nach dieser schönen Feststellung dürfen ruhig ein paar Fragezeichen kommen. Die historisch angewachsene Anzahl solcher Dienste ist wohl kaum einfach richtig. Wenn man sie alle gemäss jenen Diensten durchzukämmen beginnt, welche kein Ausschlussprinzip kennen, dann bleiben nicht viele als eigentliche Aufgaben - es wären etwa die Justiz, die innere und äussere Sicherheit. Hier spielt die klassische Mechanik, dass eine freiwillige Durchführung durch Private immer wieder an den Trittbrettfahrern scheitert, welche nicht zahlen, aber vom Genuss nicht ausgeschlossen werden könnten.*

Kurz, der Begriff des Service Public darf kein Denkverbot bewirken. Es gilt ihn kräftig zu reformieren.

Aber eine Bahn ? Fernsehen ? Telephonie ? Tabak ? Pensionskassen ? Presseagenturen ? Elektrizitätswerke ? Schulen, Universitäten ? Nicht alles, was im Menschenleben wichtig ist, muss durch einen Service Public ausgeübt werden. Das ist eine stets wiederkehrende Verwechslung.

Erstes Fragezeichen

Freiheit kommt nicht nur durch universelle, nicht-diskriminierende öffentliche Dienste zustande, sondern kann durch deren übergrosse Bedeutung sogar erdrückt werden. Zusammen mit den zentralisierten staatlichen Funktionen können nämlich diese Dienste eine zu starke Stellung erreichen. Eine dezentralisierte Struktur werbender Privatdienste kann ihrerseits Freiheitsgrade in einer Gesellschaft sichern, die der Staat nicht bringen kann. Albert O. Hirschman hat die notwendige, leicht anarchische Forderung aufgestellt, dass das Individuum immer mit « voice » oder mit « exit » auf seine Umwelt reagieren können soll. Mit dem Zustimmungs- oder Verweigerungsrecht soll es vor allem im öffentlichen Bereich aus- oder umsteigen dürfen, Aenderungen verlangen können. Das ist nun in der heutigen Ordnung vieler öffentlicher Dienste nicht so schnell möglich. Sie sind starr, uniform, mit den politischen zentralen Machtstrukturen verhängt und deshalb eher oppresiv als freiheitsstiftend. Wer beschreibt das Erstaunen eines aufgeklärten Anhängers der Gewaltentrennung, wenn er erfährt, dass in Frankreich die Chefstelle der nationalen Presseagentur durch Pressionen von der Politik bestimmt werden kann !

Auch das Prinzip « exit » kann freiheitsstiftend sein - wenn man als Kunde und Klient ganz einfach zu einem andern ►►►

Beat Kappeler
Journalist bei « Weltwoche » und « L'Hebdo »

Anbieter wechseln kann, wenn man sich auf « contestable markets » bewegt. In ganz vielen Bereichen der heutigen öffentlichen Dienste kann man getrost privatisieren und der Staat soll sich die gewünschten Spezialleistungen zugunsten der Allgemeinheit als Kunde dort kaufen : Regionalbahnanschlüsse, lokale Postzustellung, erzieherische Fernsehsendungen, Forschungs- und Lehrveranstaltungen an den Universitäten.

Die öffentliche Dienste sind starr, uniform, mit den politischen zentralen Machtstrukturen verhängt und deshalb eher oppresiv als freiheitsstiftend.

Zweites Fragezeichen

Viele bisherige öffentliche Dienste sind auf ein technisches Monopol gestützt : auf die Netze der Schienen, der Elektrizität, der Drähte. Die technische Entwicklung aber macht viele dieser Netze unnötig, oder dupliziert sie ohne grosse Kosten. Ausserdem hat die betriebswirtschaftliche Technik ebenfalls Methoden bereitgestellt, welche Märkte in technischen Monopolen simulieren können – Third party access, Versteigerungen zeitlich limitierter Konzessionen, etc. Wenn verschiedene öffentliche Dienste heute ihre Unantastbarkeit behaupten, dann beruht dies auf intellektueller Trägheit.

Drittes Fragezeichen

Macht korrumpiert. Im Innern des Service Public bestehen ganz normalerweise Machtstrukturen. Je unangefochtener aber diese grossen Administrationen geworden sind, desto verharrschter wurden auch ihre innern Machtgefälle. Wer kennt sie nicht, die Mandarine, die Verschwender riesiger Milliardeninvestitionen in den öffentlichen Banken Frankreichs und der Schweiz ? Das sind nicht nur personale Fehlleistungen, sie liegen auch in der frechen Unangefochtenheit, der non-contestability, des bisherigen Service Public. Die Privilegien sind dabei nicht nur an der Spitze zu finden, denn auch die Angestellten des Service Public haben den Schleier der vermeintlichen Unersetzbarkeit zu unverschämten Privilegien missbraucht - Pensionsalter mit 55 bei Eisenbahnen, Unkündbarkeit der Stellung, lebenslange Lehrstühle beispielsweise. Sie werden aber von Bürgern und Bürgerinnen bezahlt, die in ihrer eigenen Lage immer weniger auf solche Sachen zählen können - damit ist der Service Public zur Diskriminierungsagentur und zur Ungleichbehandlung verkommen. Diese harte Feststellung wird noch akzentuiert, wenn man daran denkt, dass viele öffentliche Stellen die Initiative und den Leistungswillen der Bürger eher abbremsen und durch Vorschriften einengen.

Kurz, der Begriff des Service Public darf kein Denkverbot bewirken. Es gilt ihn kräftig zu reformieren.

Résumé en français :

« Questions sur le service public »

La finalité du service public est d'offrir à tous l'égalité de traitement. On doit cependant, si l'on considère son développement historique, s'interroger : en effet, seules l'administration de la justice et la sécurité intérieure et extérieure exigent vraiment cette stricte définition. Si le critère est que nul ne soit exclu du service parce qu'il ne peut payer, qu'en est-il d'une ligne de chemin de fer, d'une chaine de télévision, du téléphone, d'une agence de presse, ou d'écoles ? C'est se contredire que d'exiger un service public pour tout ce qui est utile dans la vie.

La lourdeur des fonctions centralisées de certains services public est une menace pour la liberté : liberté de contester, liberté de choisir. Avec les services publics modernes, ces droits sont trop souvent bafoués. Volontiers dominateur, et même bien peu démocratique est ce service public qui implique par exemple que le gouvernement décide du choix d'un chef d'agence de presse ! On ne doit pas hésiter à privatiser tout service dont le public peut tout aussi bien s'acheter les prestations : lignes régionales, programmes télévisés, formation universitaire, etc.

Le monopole tiré de ses réseaux structurels ne suffit pas à justifier le service public. Il est en outre ouvert aux abus, car tout pouvoir corrompt : les structures de mandarinat des grandes administrations conduisent souvent au gaspillage. Outre les dirigeants, les employés aussi - à tous les niveaux – se réfugient derrière le voile de leur irremplaçable mission pour arracher des privilèges d'emploi ou de statut que le citoyen finance, alors qu'il en est lui-même privé : le service public devient alors facteur de discrimination sociale.

Loin de s'interdire de repenser le service public, il faut au contraire le réformer sans hésitation.