

LE DÉVELOPPEMENT DU  
SERVICE PUBLIC DANS  
LES TÉLÉCOMMUNICATIONS  
ET LA RADIODIFFUSION  
AU ROYAUME-UNI

Nicholas GARNHAM,  
Matthieu JOOSTEN  
et Jenny OWEN

« Mais quant à cet esprit de monopole, à cette rapacité basse et envieuse des marchands et des manufacturiers, qui ne sont, ni les uns ni les autres, chargés de gouverner les hommes, s'il n'y a peut-être pas moyen de corriger ce vice, au moins est-il bien facile d'empêcher qu'ils ne puissent troubler la tranquillité de personne, si ce n'est de ceux qui en sont possédés »

Adam Smith, « Richesse des Nations », livre 4, chapitre 3

Dans les années 80, les marchés des télécommunications des pays membres de la Communauté européenne ont été soumis à une considérable libéralisation, qui a été suivie par un retour à la réglementation. Ce mouvement, qui s'inscrivait dans un processus international, a été favorisé et soutenu par la politique d'orientation générale de la Communauté européenne et toute une série de directives connexes. Ce processus a soulevé une question de fond essentielle : les objectifs liés au service public dans le secteur des télécommunications, ayant précédemment étayé la position privilégiée de monopole d'Etat que détenaient les PTT nationales étaient-ils menacés par la concurrence ? Étaient-ils encore applicables ? Et, si tel était le

cas, quels étaient les modes de réglementation appropriés pour assurer leur maintien ?

## LIBÉRALISATION ET SERVICE PUBLIC EN EUROPE

Au fil de cette réflexion, il est apparu, d'une part, que les objectifs de service public des PTT monopolistiques n'étaient pas aussi clairement définis que l'on avait pu le penser – la notion de service universel était-elle synonyme de disponibilité et de droits d'accès au réseau ou faisait-elle référence au raccordement physique ? Dans quelle mesure l'accessibilité des tarifs entrait-elle en ligne de compte ? Les usagers disposaient-ils simplement de droits formels ou de revendications tangibles ? Par ailleurs, quels qu'aient été les objectifs définis, il est apparu que ces derniers n'avaient été atteints que de manière inégale et enfin que la définition de ces objectifs et que la mesure dans laquelle ils avaient été réalisés différaient d'un pays membre à l'autre (1)

Dans quel sens peut-on dire, si tant est que l'on puisse avancer pareille affirmation, que les télécommunications constituent un service public ? Quelles pourraient être les formes de réglementation appropriées, aux niveaux national et communautaire, susceptibles de garantir que ces objectifs de service public sont effectivement atteints dans les télécommunications ? Pour répondre à ces questions, nous devons tout d'abord examiner le contexte historique. Pourquoi le secteur des télécommunications a-t-il été considéré comme un service public et de quelle manière ce dernier a-t-il été défini puis mis en pratique ? Dans le cadre d'un marché libéralisé, cette idée et ces applications du service public sont-elles toujours valables ? Le service public n'a-t-il été en fait que le produit d'un contexte historique de monopole, aujourd'hui dépassé, du fait de développements technologiques et économiques tels que la libre concurrence soit désormais en mesure de satisfaire et de préserver les exi-

(1) Voir OCDE, 1991. Partie 1 : « Le service universel dans les télécommunications européennes »

gences, ainsi que les aspirations, jadis contenues dans cette expression ? La présente étude de cas sur le Royaume-Uni nous aidera en outre à déterminer, dans quelle mesure le concept de service public et son application s'inscrivent dans un contexte juridique, politique ou culturel particulier. Nous examinerons dans ce cadre l'évolution du concept de service public dans les télécommunications, mais aussi dans la radiodiffusion – d'une part, en raison de l'étroite imbrication des réflexions concernant ces deux secteurs et, d'autre part, du fait de la convergence croissante entre le monde des télécommunications et de la radiodiffusion, convergence qui implique que toute nouvelle conception du service public puisse s'appliquer aux deux domaines concernés.

### **Le modèle britannique**

Avant 1980, les services des télécommunications au Royaume-Uni relevaient de la British Post Office Corporation, entreprise en situation de monopole. Créée en 1969, elle avait marqué le point d'orgue d'une réflexion de politique générale amorcée dans les années 20. Au terme de cette réflexion, la responsabilité des postes et des télécommunications avait été retirée au département ministériel du Post Office pour être confiée à une entreprise publique. Les télécommunications étaient ainsi devenues une industrie nationalisée parmi tant d'autres.

Au cours des années 80, le marché des télécommunications du Royaume-Uni a connu une libéralisation progressive. En 1982, le Telecommunications Act a détaché les postes des télécommunications, en instituant British Telecom (BT). Ce décret a également marqué la fin de la situation de monopole dans les télécommunications, en conférant au secrétaire d'Etat au Commerce et à l'Industrie les pouvoirs nécessaires pour l'octroi de licences d'exploitation aux concurrents de BT. Le secrétariat d'Etat a exercé ses pouvoirs avec, d'une part, l'agrément de Mercury, destiné à établir une libre concurrence sur le marché du réseau fixe, pour toute la gamme des services, depuis le téléphone local jusqu'au

téléphone longue distance et, d'autre part, par l'agrément de Cellnet, afin de stimuler l'établissement de services concurrentiels en radiotéléphonie cellulaire à l'échelon national. La situation instaurée par le décret de 1982 a toutefois laissé subsister une anomalie. BT avait, en effet, conservé ses anciens pouvoirs de monopole, en qualité d'organisme délivrant les licences d'exploitation en télécommunications. Le décret de 1985 a délivré au gouvernement le droit de privatiser BT et a institué un organisme de réglementation indépendant, l'Office des télécommunications (Office of Telecommunications ou OFTEL). Cet organisme a été investi des pouvoirs nécessaires pour réaménager les conditions d'octroi des licences d'exploitation, stimuler la libre concurrence dans le secteur des télécommunications au Royaume-Uni, protéger les consommateurs et, tout particulièrement, réglementer les tarifs pratiqués par British Telecom.

Afin que British Telecom soit réellement concurrencée par Mercury, le gouvernement a décidé d'accorder à cette dernière une protection temporaire sur le marché et il s'est engagé, dans ce but, à ne pas délivrer de nouvelles licences, pour les services du réseau fixe, avant 1990 au plus tôt. Cette période écoulée, le gouvernement a ouvert ce marché à la libre concurrence, par le Telecommunications Act de 1991.

L'une des principales questions qui s'est posée tout au long de ce processus de libéralisation consistait à savoir s'il était possible de concilier les objectifs de service public avec la libre concurrence – et, si tel était le cas, par quels moyens. Le décret de 1985 a investi l'OFTEL de deux missions : d'une part, promouvoir la libre concurrence et, d'autre part, garantir à tous les usagers des télécommunications du Royaume-Uni l'accès à des services efficaces et peu onéreux. Ces deux objectifs étaient-ils compatibles ? Cette question est demeurée au cœur des discussions d'orientation générale. D'une part, l'OFTEL a constamment dû intervenir pour freiner le rééquilibrage des tarifs, opéré par British Telecom et, en particulier, pour enrayer l'augmentation des locations. D'autre part, après maints tiraillements

entre les exigences du service public et celles de la libre concurrence, il n'a toujours pas été décidé si les nouveaux entrants sur le marché devraient s'acquitter de droits pour obtenir l'accès au circuit local de British Telecom, afin de couvrir les frais inhérents à son obligation de fournisseur de dernier ressort

### **L'histoire du service public**

Pour donner les premiers éléments de réponse à la question qui nous intéresse, il convient, dans un premier temps, d'analyser la manière dont s'est forgé le concept de service public au Royaume-Uni, d'observer ensuite comment il a été mis en application et enfin d'examiner si le processus de déréglementation et de retour à la réglementation des années 80 marque ou non un tournant décisif dans cette histoire

L'évolution du concept de service public au Royaume-Uni et son application aux télécommunications sont marquées, en toile de fond, par la spécificité inhérente à la formation de l'Etat britannique et par des contextes juridique, politique et culturel particuliers

En effet, le développement précoce du capitalisme industriel en Grande-Bretagne et son extension dans l'empire colonial ont donné naissance à une alliance commerciale et politique entre l'aristocratie terrienne et la nouvelle bourgeoisie. Cette alliance est à l'origine d'un Etat métropolitain relativement faible et non interventionniste, doté d'une structure administrative autonome aux colonies. A l'opposé des Etats de l'Europe continentale, inspirés du droit romain – et tout particulièrement l'Etat post-jacobin en France – dans lesquels le souverain était investi du pouvoir par la volonté du peuple et un système de droits codifiés, l'Etat britannique constituait un compromis historique entre un Parlement, représentant le peuple, et le pouvoir royal, lequel dépendait d'un système de droit coutumier, plus fondé sur la jurisprudence que sur les lois. Contrairement aux Etats-Unis, il n'existait en Grande-Bretagne ni règle de séparation des pouvoirs ni déclaration des droits du peuple (Bill of Rights). L'apparition en

Grande-Bretagne d'un droit administratif et public est donc un phénomène très récent et, dans un système où le Parlement dispose du pouvoir absolu, il n'a pas été aisé de constituer des instances réglementaires politiquement indépendantes et juridiquement responsables

Dans ce contexte général, nous pouvons maintenant identifier les thèmes clés qui ont marqué le développement des principes et des applications du service public dans les domaines des télécommunications et de la radiodiffusion. Le premier porte sur l'efficacité et les mérites respectifs, en matière d'efficacité dans le management d'un service donné, du secteur public et du monopole par rapport au secteur privé et à la libre concurrence. Le deuxième se rapporte à la nature universelle du service public et à son impact sur l'ensemble de la collectivité. Le troisième a trait à la responsabilité à l'égard du public, que garantit une représentation institutionnelle, comparée à celle qui est assurée par les lois du marché. Le quatrième thème – particulièrement significatif dans le domaine de la radiodiffusion – concerne le niveau qualitatif du service et souligne son rôle éducatif, social et culturel, en faveur de l'intérêt public plutôt que des intérêts privés

Le thème de l'efficacité est prépondérant dans le secteur des télécommunications. On assiste, en effet, au tout début de l'histoire des Postes, à la répétition de l'ensemble des discussions préoccupant aujourd'hui les autorités et les services chargés de la réglementation : externalités de réseau, péréquation des tarifs, tarification de Ramsey, interconnexion et normalisation. Ainsi, l'idée selon laquelle le monopole d'Etat peut offrir aux abonnés le service le plus rentable et en faire bénéficier le plus grand nombre par une péréquation des tarifs, remonte-t-elle au Royal Mail (malle-poste royale) et aux réformes réalisées dans les années 1830 par Sir Rowland Hill, le créateur du tarif postal uniforme à un penny et d'un système de distribution hiérarchisé en réseau

Nous retrouvons, dans ces débuts, l'origine des tarifs standardisés, égaux pour tous, ainsi que de la péréquation des tarifs et des externalités de réseau qui en décou-

lent Rowland Hill était toutefois motivé, dans ses réformes du système postal, essentiellement par une efficacité économique, fondée sur des coûts fixes élevés pour le tri et la distribution, et donc sur des principes de coûts marginaux, c'est-à-dire sur le désir de répartir ces coûts sur le volume d'abonnés le plus large et non sur un quelconque concept d'intérêt public, sans aucun caractère économique

Ces principes ont été renforcés par l'expérience du chemin de fer, auquel a très tôt été associé le télégraphe. Ce dernier était, à l'origine, une entreprise privée concurrentielle, tout comme le chemin de fer, et c'est ainsi que sa réglementation a été assimilée à celle du système ferroviaire. Nous trouvons ici l'émergence des concepts de transmetteur interurbain (common carriage), de réglementation des tarifs et, ce qui est le plus important, du rapprochement entre cette réglementation et les obligations inhérentes à l'octroi de droits de passage préférentiels sur les terrains (2)

Le chemin de fer était, en effet, au cœur des discussions qui se sont tenues au XIX<sup>e</sup> siècle, sur la manière de réglementer les monopoles naturels dans le sens de l'intérêt public. Le thème essentiel, et qui n'a cessé d'être présent dans ces discussions, était le problème du contrôle réglementaire des entreprises privées et, notamment, la question du choix entre, d'un côté, la certitude garantie par la loi et la réglementation des tribunaux et, d'un autre côté, la flexibilité procurée par la marge de manœuvre illimitée de régulateurs spécialisés. Dès 1836, le député James Morrison affirmait, dans une allocution devant la Chambre des députés, que le chemin de fer devait être réglementé par les membres d'une commission spécialisée, disposant de toute latitude et non par un décret parlementaire. Les arguments qu'il citait pour étayer son opinion sont encore valables de nos jours.

a) l'impossibilité de fixer définitivement des tarifs appropriés, l'expansion du système entraînant une baisse des coûts et une augmentation de la demande,

b) l'évolution des technologies,

c) la possibilité d'annihiler le contrôle des dividendes par un surinvestissement, des salaires élevés ou une dilution de capital

Gladstone lui-même, au cours de discussions au Parlement sur la Railway Bill de 1844, proposait, pour contourner le problème, le recours au système de la franchise. Finalement, l'incapacité à trouver une véritable solution a conduit en Grande-Bretagne au contrôle direct de l'Etat par le biais de la nationalisation et aux Etats-Unis, elle s'est traduite par l'instauration d'une réglementation orchestrée par les tribunaux. Le Railway Act de 1844 a en outre introduit le concept des « trains parlementaires », selon lequel toutes les compagnies ferroviaires étaient tenues de proposer aux passagers de troisième classe des voyages pour un penny au mile, dans des trains circulant à une moyenne supérieure à 12 miles à l'heure. Cette pratique a marqué l'introduction du concept de service universel, qui veut que l'Etat mette toute entreprise commerciale dans l'obligation de fournir un service d'une qualité minimale à un prix abordable. Comme l'indiquait récemment un observateur, « les préférences politiques et personnelles d'hommes d'Etat de l'ère victorienne sont à l'origine d'un grand nombre d'obligations à caractère social, que l'on retrouve aujourd'hui dans les lois sur la nationalisation ainsi que dans d'autres mesures, telles que les subventions croisées (transferts financiers) et qui, dans certains cas, ont survécu à la dernière privatisation » (3)

Dans le même temps, l'expérience de l'administration coloniale aux Indes a conduit à défendre l'idée d'un monopole du télégraphe sous le contrôle de l'Etat. Cette idée s'appuyait sur les gains de productivité résultant d'un contrôle et d'une planification centralisée, ainsi que sur les effets externes qui découlaient de bas tarifs, en d'autres termes, de l'accessibilité des prestations. A l'époque du Telegraph

(2) Cf. le Railway Act de 1844 et le Telegraph Company Act de 1855

(3) FOSTER, 1992

Act de 1863, on était d'accord pour reconnaître au service public les caractéristiques suivantes

- 1 Accès aux prestations sans discrimination ,
- 2 Tarifs publiés et uniformes ,
- 3 Equité tarifaire (péréquation des tarifs) ,
- 4 Réglementation des tarifs ,
- 5 Prix abordables (accessibilité)

En dépit de cet accord, la réglementation des entreprises *privées* s'avérait problématique, du point de vue de leur efficacité économique. Ainsi, la décision de nationaliser le télégraphe pour le transformer en monopole d'Etat a-t-elle été prise en réponse à des pressions *économiques*. Les arguments évoqués sont ceux de l'infrastructure nationale et de la concurrence internationale. Comme l'indiquait la Chambre de commerce dans un rapport devant le Parlement, « les pays dans lesquels le télégraphe est sous le contrôle de l'Etat connaissent des tarifs moins élevés et une plus grande extension de leur réseau télégraphique ». La nationalisation du télégraphe en 1869 est intervenue face à la nécessité de rééquilibrer les tarifs et, par conséquent, de lutter contre l'« écrémage ». Cette thèse a été développée par une commission parlementaire sous l'aspect des externalités de réseau et de la nature *universelle* du service. « le réseau de télégraphie des Postes se distingue d'une simple entreprise commerciale. Il ne faut pas oublier, en effet, qu'il a été repris par l'Etat, essentiellement dans un souci de confort pour le public et que toutes les augmentations de trafic, qui peuvent être réalisées sans pertes sur les recettes, renforcent la valeur de ce réseau pour la nation toute entière ».

C'est dans ce contexte qu'est intervenue l'introduction de la téléphonie. Elle a fait ses débuts sous la forme d'une entreprise privée concurrentielle et son développement a ensuite été freiné par l'Etat, qui désirait préserver son monopole sur le télégraphe. Encore en 1911, le Trésor continuait d'affirmer que le téléphone constituait pratiquement un luxe. « Les téléphones ne sont pas dans la même situation que les télégraphes et les bureaux

de postes, certes, on ne doit pas les considérer comme un luxe, mais alors que télégraphe et poste peuvent éventuellement être proposés à petite, les cabines téléphoniques devraient, en règle générale, s'autofinancer ». Nous avons, par conséquent, ici, une distinction importante entre deux types de service. D'une part, les services publics qui, compte tenu de leur importance pour le grand public, devraient être financés – au moins en partie – par les recettes fiscales et, d'autre part, les services qui devraient être considérés comme de simples transactions commerciales – qu'elles soient ou non gérées par l'Etat.

Quelle que soit la valeur de cet argument, le service téléphonique au Royaume-Uni a été considéré, de ses débuts à 1920, – et dans une certaine mesure, tout au long de son histoire – comme une activité, dans laquelle les questions d'efficacité revêtaient une importance capitale. De cette observation, on pouvait déduire deux faits. Premièrement, que la nationalisation frileuse du téléphone par l'Etat avait été motivée par des pressions économiques et par l'incapacité, perçue dans le secteur privé, à mettre en œuvre un service efficace. L'histoire du téléphone a donc été dominée à ses débuts, non par des efforts particuliers en faveur du service universel ou de l'optimisation des tarifs, – et avec elle, de la pénétration des services – mais tout au contraire, par un système tarifaire privilégiant les abonnés d'affaires les plus importants. Ce schéma, qui s'est maintenu jusque dans les années 80 et la libéralisation du marché, a conduit récemment un observateur à la conclusion suivante.

« Il est clair que le développement du service du téléphone, à partir des “fils piivés” du réseau télégraphique, est responsable de son attitude de favoritisme envers les grands utilisateurs d'affaires. Les droits d'entrée élevés autorisant un nombre d'appels illimités, sur les liaisons locales tout d'abord puis sur les liaisons interurbaines, ont certainement restreint le nombre d'usagers pouvant accéder au réseau. L'interconnexion entre les compagnies de téléphone privées et le réseau télégraphique

public, qui aurait stimulé l'accès au réseau des non abonnés, semble ne pas avoir eu l'effet escompté, tout comme l'installation de cabines téléphoniques publiques. Ces circonstances ont conduit à plaider en faveur de la nationalisation du téléphone et des opportunités qu'elle présentait pour l'interfinancement des zones rurales par les zones urbaines. En se basant sur l'expérience des postes et du télégraphe, on avait supposé que la nationalisation entraînerait des subventions croisées et accroîtrait ainsi la pénétration du marché du téléphone. Mais les choses se sont déroulées autrement. Au lieu du scénario prévu, le concept original de l'Office des Postes, qui prônait une tarification basée sur les coûts pour les lignes interurbaines, a été transposé au niveau des liaisons locales. Le Trésor persistant dans son exigence d'autofinancement pour les centraux, ce fut aux abonnés de couvrir les frais financiers du circuit local. Les redevances élevées acquittées par les abonnés résidentiels se traduisirent par des taux de pénétration faibles. Les tarifs de base forfaitaires aggravèrent la situation et contribuèrent, en fait, à limiter l'accès au réseau exclusivement aux utilisateurs d'affaires des zones urbaines. Ralentie par une standardisation insuffisante, la concurrence s'exerça, lorsqu'elle était possible, uniquement dans les zones urbaines. Les tarifs du télégraphe pour les gros usagers pouvaient être inférieurs à ceux du téléphone, alors que les tarifs des communications téléphoniques sur les artères interurbaines étaient maintenus bas, contrairement à toute logique économique. L'Office des Postes n'était pas en mesure de prévoir la demande avec précision. Ainsi, ces artères enregistrèrent des pertes, qui durent, en définitive, être couvertes par l'abonné. De même que, pendant plus de 80 ans, le Trésor s'était attendu à enregistrer des pertes en coûts d'imprimerie pour le télégraphe, il avait prévu, pendant 50 ans, de protéger les intérêts des grands utilisateurs du téléphone contre ceux des abonnés résidentiels. Ce fut seulement en 1920, avec la montée du

chômage, que les besoins du ministère des Finances britannique et les nécessités politiques, tant des Libéraux que des Conservateurs, l'ont emporté sur les intérêts des usagers à fort trafic.

Après le départ en retraite, au tout début du XX<sup>e</sup> siècle, des cadres supérieurs de l'administration des postes britanniques, qui avaient, à l'exemple de J-C Lamb, milité en faveur d'une meilleure pénétration et d'un interfinancement des zones rurales par les zones urbaines, il ne semble pas qu'il y ait eu beaucoup de pressions, au sein même du Post Office, dans le sens d'un engagement en faveur d'un « service universel ». Les seules pressions exercées contre la tarification à court terme « basée sur les coûts » et pour un accroissement de la pénétration géographique émanèrent du Parlement. Les Postes repoussèrent ces pressions à l'aide d'arguments qui faisaient référence au faible taux d'appels parmi les abonnés résidentiels. En outre, même si les tarifs d'affaires forfaitaires disparurent en 1921, ils furent bientôt remplacés par la tarification des centraux privés – précurseurs des lignes spécialisées – encore une fois en faveur des utilisateurs à fort trafic.

Compte tenu de ce contexte historique, il n'est pas surprenant que British Telecom ait continué de poursuivre, jusqu'à sa privatisation, une politique en faveur de lignes spécialisées à faible coût pour les abonnés d'affaires et de taxation élevée pour les abonnés résidentiels.

Il n'est pas surprenant non plus que British Telecom soit aujourd'hui infiniment attachée aux concepts – datant du XIX<sup>e</sup> siècle – de tarifs « basés sur les coûts » et d'opposition au principe du service universel. Les arguments invoqués aujourd'hui sont pratiquement les mêmes qu'il y a cent ans. Et dans la décennie actuelle, alors que l'on assiste à un retour vers une politique de frais initiaux élevés pour la location, de taxes faibles pour les communications d'affaires, de fragmentation du réseau et de sous-investissement dans les zones rurales, nous revenons en fait à l'époque des années 1890 » (4)

(4) HILLS J, 1993

Dans ces circonstances, la question centrale, au centre des discussions entre 1920 et 1940, ne consistait pas à savoir si le service du téléphone était essentiellement un service d'affaires exploité sur des lignes commerciales, mais plutôt comment ce service devait être géré. On considérait alors que le problème se situait dans l'amalgame opéré entre les services des postes et le télégraphe, ainsi que dans le contrôle politique direct exercé par le ministre. La difficulté essentielle provenait de l'engloutissement pur et simple des redevances du téléphone dans les recettes fiscales globales. L'Etat considérait, en effet, le téléphone comme un générateur de recettes. Les budgets étant tenus annuellement par le Trésor, il était par conséquent impossible de planifier des investissements à long terme, ce qui entraînait un sous-investissement permanent.

En 1922, le rapport de la commission d'enquête sur le service du téléphone affirmait

« Le secteur du téléphone est essentiellement commercial et si l'on veut qu'il évolue correctement, il doit être exploité dans une optique commerciale et tant soit peu indépendante. La commission considère que l'administration du téléphone suivant une orientation plus commerciale est un critère déterminant pour que ce dernier se développe efficacement. Elle considère également que cette administration, si elle est conduite de manière judicieuse, apportera une solution à la plupart des déficiences que nous avons observées. La commission recommande en conséquence instamment une séparation entre le département du télégraphe et du téléphone, d'un côté, et le département des postes, de l'autre »

Même si rien ne fut entrepris dans ce sens immédiatement, ce type de réflexion a été poursuivi par la commission Bridgeman en 1932. On peut trouver un exemple du mécontentement général et des discussions auxquelles il a donné lieu, dans un mémorandum adressé au Premier ministre et soumis à la commission par 320 députés, parmi lesquels le vicomte Volmer, ancien ministre des Postes. Ce mémorandum est résumé en

ces termes dans le rapport Bridgeman

« En résumé, les vues exposées dans ce mémorandum nous ont montré que les Postes constituaient une industrie commerciale de grande envergure, préoccupée essentiellement de problèmes sans lien aucun avec la politique des partis, et qui, pour être dirigée efficacement, s'accommodait mal de la constitution d'un simple département ministériel, parfois soumis à de fréquents changements de son ministre de tutelle. Une gestion saine et progressive aurait en outre été entravée par le reversement automatique de tous les surplus au Trésor, politique qui aurait placé les Postes dans l'impossibilité de constituer les réserves nécessaires pour accélérer leur développement. Ce manque d'efficacité, de la part d'une institution aussi importante et influente que les Postes, ne se serait pas uniquement soldé par le gaspillage de sommes énormes, mais il se serait également répercuté négativement sur les biens d'équipement professionnel de la collectivité, sans parler des conséquences néfastes sur les perspectives d'avenir du personnel. Les auteurs du mémorandum semblaient apparemment diverger sur la structure appropriée pour l'exécution des services des Postes. Certains penchaient pour une organisation du type de l'entreprise publique. D'autres préféraient des mécanismes similaires à ceux qui ont été mis en place ces dernières années – suivant les spécificités propres à chacun des cas – pour assurer la direction des principaux services nationaux, notamment le Port of London Authority, l'Electric Commission et la BBC »

Comme les services cités ci-dessus le font apparaître clairement, c'est à cette époque que le débat autour du service public dans le secteur des télécommunications croise un autre débat, centré quant à lui tout particulièrement sur la radiodiffusion. Nous reviendrons bientôt sur ce point.

Mais concluons tout d'abord sur l'histoire de la téléphonie. Malgré les arguments exposés plus haut, la commission Bridgeman s'est contentée de recommander pour les Postes une certaine indépendance financière. Elle n'a pas considéré le moment venu de transformer ce département ministériel en entreprise publique.

Les arguments avancés par la commission dans ce sens sont essentiels pour le concept de service public

« Nous avons examiné les arguments plaidant en faveur d'un transfert complet vers un organisme de ce type (une entreprise publique), de tous les services de communication des Postes – postes, téléphone et télégraphe. Nous sommes non seulement convaincus de l'impossibilité d'opérer un tel transfert, mais nous pensons également qu'il n'est ni nécessaire, ni souhaitable. *Nous pensons que le public doit disposer du droit de regard que seuls peuvent garantir le débat et le contrôle parlementaires* » [c'est nous qui soulignons]

Les membres de la commission craignaient qu'une gestion plus indépendante ne tende à favoriser le développement des zones plus densément peuplées et plus rentables, au détriment des zones plus reculées et à la population plus clairsemée. Le Parlement devait à leur avis rester impliqué, car ils pensaient que « lorsque des récriminations étaient prononcées à l'encontre d'un secteur aussi étroitement lié à la vie quotidienne du public, tel que les Postes, certains moyens étaient nécessaires pour donner libre cours à ces récriminations et la Chambre des députés leur paraissait être dans l'ensemble l'appareil le plus indiqué à cet effet »

Les problèmes posés par le fait que le réseau des télécommunications ait été géré par le Post Office, ainsi que le mécontentement suscité par cette situation, se sont prolongés longtemps. En 1960, les effets combinés de l'augmentation de la demande et du sous-investissement des années antérieures, lié aux contraintes d'ordre général sur les dépenses publiques, ont conduit à la formation de listes d'attente pléthoriques pour le branchement du téléphone. Le Post Office Act de 1961 a partiellement répondu à ce problème, en accordant une plus grande autonomie financière aux Postes. Il a, en effet, dissocié les recettes des Postes de celles du budget national et institué un fonds distinct, qui leur permettait de percevoir leurs recettes et de financer leurs investissements, à l'unique condition toutefois de s'acquitter

d'un versement fixe au Trésor public. Les prestations des Postes ont tout de même continué de susciter le mécontentement et elles ont conduit, en 1967, à l'ouverture d'investigations par la commission d'enquête sur les industries nationalisées. Le rapport de cette commission est extrêmement révélateur dans le cadre de notre démonstration sur deux points. Il établit clairement, en effet, d'une part, l'absence de politique de service universel à cette époque et, d'autre part, l'extrême limitation des obligations sociales des Postes en matière de télécommunications.

Concernant le service universel, la commission remarquait dans la section VII 60 de son rapport : « Même si nous sommes convaincus que les intérêts à long terme des Postes, tout comme ceux de la nation, résident en une extension très large du réseau de télécommunications, nous souscrivons néanmoins à la priorité que les Postes ont aujourd'hui décidé d'accorder à l'entretien et à l'amélioration des services téléphoniques offerts aux anciens abonnés, plutôt qu'à l'extension de ces services à de nouveaux usagers » Elle indiquait en outre : « Lorsqu'un service ne peut être fourni immédiatement, les Postes privilégient les demandeurs de l'industrie et du commerce par rapport aux candidats résidentiels et font passer les personnes qui viennent de déménager avant les nouveaux abonnés »

En contradiction avec le mythe des subventions croisées, la commission remarquait, sur la base de documents fournis par les Postes, « que leur objectif était, dans la mesure du possible, de réaliser, dans tous les secteurs des services de télécommunications, des bénéfices de 8 %. *A cette fin, les tarifs devaient être liés aux coûts* [c'est nous qui soulignons]. Les coûts liés à la fourniture et à l'entretien des services se retrouvaient dans les trois principales composantes des tarifs du téléphone – frais de raccordement, location et taxes d'appel » Pour justifier le différentiel entre la redevance acquittée par les abonnés d'affaires et les abonnés résidentiels, les Postes s'appuyaient sur la tarification de Ramsey et affirmaient qu'elles « ne désiraient pas accroître cet écart en réduisant

les recettes perçues sur les abonnés résidentiels. Cette mesure pourrait, en effet, constituer une aide et stimuler la demande qu'il était déjà difficile de satisfaire dans certaines parties du pays »

Concernant le volet des obligations sociales des Postes, la commission classait les services offerts suivant trois types

1) « Les services, faciles à identifier et à tarifier, estimés nécessaires pour des raisons sociales, mais qu'il était impossible de rentabiliser » Elle citait, à titre d'exemple, les télégrammes du régime intérieur et affirmait que le gouvernement devait prendre leur financement sous sa responsabilité

2) « Les services, qui pouvaient également être identifiés et tarifés à part et qui étaient requis essentiellement pour des raisons sociales, mais qui pouvaient – éventuellement avec certaines difficultés – s'autofinancer, si l'on percevait les taxes appropriées » Elle donnait comme exemple les cabines téléphoniques et soutenait que le gouvernement devrait accepter d'engager sa responsabilité, uniquement dans le cas où les tarifs qu'il aurait lui-même imposés se solderaient par des pertes

3) « Dans les secteurs non rentables, les services fournis dans le cadre du service général, pour des raisons sociales. Parmi ces services figurait l'installation de téléphones dans les zones éloignées. La commission pensait qu'il serait erroné de vouloir proposer des tarifs différents pour des zones de ce type. En outre, tous les usagers étaient susceptibles d'émettre des appels téléphoniques vers ces zones, ou bien d'en recevoir. Les coûts liés aux secteurs à pertes étaient donc difficilement identifiables. La commission pensait ainsi qu'il était plus judicieux de considérer les coûts de ces services, comme faisant intégralement partie des services généraux et que les taxes prélevées pour ces derniers pourraient couvrir les pertes subies. Aucune subvention ni provision de capitaux spéciale ne s'imposait par conséquent pour des services de ce type »

Dans un rapport présenté à la commission, le ministre des Finances apportait le témoignage suivant « dans le cas des

Postes, les obligations sociales qui consistent à exploiter un service à l'échelon national, avec notamment des prestations non rentables dans les régions isolées et à fournir, à perte, un service de télégramme de régime intérieur et des cabines téléphoniques ont été prises en compte dans la définition des objectifs (financiers) "Toutefois", indiquait le directeur général du Trésor de l'époque, "personne n'a fait référence à ces obligations de manière spécifique ni n'a tenté d'évaluer leur valeur intrinsèque". Le ministre des Finances admettait que ces obligations n'avaient pas été "précisément chiffrées". Il n'était, en effet, pas évident d'identifier la composante sociale des services offerts par les Postes, même si cette dernière avait été prise en compte à hauteur de 8 % du budget global. "Dans l'ensemble toutefois", indiquait le représentant du Trésor, "les Postes n'ont pas d'obligations importantes envers la société" »

En résumé, il est clair, dès 1967, que les Postes se considéraient comme un service commercial, réalisant un taux de rentabilité convenable, et qu'elles n'estimaient pas que le service universel ni les subventions croisées fassent partie de leurs attributions

Le Post Office Act de 1969 a transformé l'ancien service ministériel des Postes en entreprise publique autonome et consacré la séparation du secteur des postes et des télécommunications. Cette entreprise autonome était alors chargée de fournir dans tout le Royaume-Uni (sauf si elle considérait cette mission irréalisable ou difficilement réalisable) toute prestation téléphonique à laquelle il pouvait raisonnablement être souscrit. Dans l'exécution de sa mission, elle devait privilégier les critères d'efficacité et d'économie et ainsi « exercer ses capacités, de sorte que ses recettes soient suffisantes pour faire face à tous les frais normalement imputables d'une année à l'autre au compte de résultat », autrement dit, elle devait être en mesure de s'autofinancer

Les prestations des Postes ont néanmoins continué de soulever le mécontentement. Mais les problèmes s'inscrivaient dorénavant dans le cadre plus général des

difficultés rencontrées par les industries nationalisées. Alors qu'était instituée la commission d'enquête des Postes de 1977, communément appelée Commission Carter, du nom de son président, il était clair, pour les fonctionnaires et les politiciens de droite comme de gauche, que le contrôle du Parlement sur les industries nationalisées était sans aucune efficacité, tant du point de vue économique que du point de vue de la gestion. Il était, en outre, évident, qu'il ne pouvait offrir la garantie d'une responsabilité politique en faveur de l'intérêt public, responsabilité à l'autel de laquelle cette efficacité avait soi-disant été sacrifiée. Ces déficiences avaient été exposées, dès 1976, par le Conseil supérieur du plan (NEDO), dans une « Etude sur les industries nationalisées » (« Study of Nationalised Industries »)

Le problème a été bien résumé par Foster en ces termes : « la solution, défendue par le député Morrison, consistait à laisser aux conseils d'administration des industries nationalisées de Grande-Bretagne le soin de décider, après consultation de leur ministre de tutelle, ce que recouvrait pour elles l'expression "intérêt public" ». Aux Etats-Unis, les organismes de réglementation disposaient d'une plus grande liberté d'action, dans le sens où ils n'étaient pas tenus de demander, ni au président, ni aux représentants du ministère, comment ils interprétaient cette expression. Et même si les tribunaux limitaient le nombre d'interprétations possibles, il leur laissait toutefois subsister une considérable marge de manœuvre. Aux Etats-Unis comme en Grande-Bretagne, "l'intérêt public" ne pouvait ainsi raisonnablement être considéré comme une véritable théorie normative. Les lois et règlements pertinents en la matière ne parvenaient, en effet, à donner aucun sens précis à cette expression. Cette expression recouvrait un "concept creux". Elle pouvait ainsi être utilisée pour justifier tout objectif suffisamment empreint de dignité, poursuivi par une industrie nationalisée ou un organisme de réglementation. A la différence toutefois des indus-

tries nationalisées du Royaume-Uni, les responsables de la réglementation aux Etats-Unis étaient contraints, compte tenu de la nature publique de leurs sessions et de la possibilité d'appel, d'élaborer une théorie de l'intérêt public et de la défendre publiquement » (5)

Le rapport de la Commission Carter a constitué le dernier soubresaut de l'ancien système. Ce rapport voyait les Postes comme un monopole d'Etat et affirmait que son premier devoir était « de s'engager vis-à-vis de ses clients – qui, en leur qualité de citoyens, étaient de fait ses propriétaires – à leur fournir des services de bonne qualité, en utilisant le plus efficacement possible les ressources de main-d'œuvre, d'équipement et de capitaux ». Le rapport ajoutait que le principal objectif du monopole, dans l'exercice de cette mission, devait être « de minimiser les coûts pour un niveau de prestations donné et non de rechercher le profit optimal ». Dans le rapport, il n'était en aucun endroit stipulé à quoi devait correspondre ce niveau de prestations et il n'était fait non plus aucune référence ni au service universel ni à l'accessibilité des prestations.

Le rapport Carter critiquait les Postes parce qu'elles se considéraient « essentiellement comme une organisation orientée vers la production et que ses usagers avaient parfois l'impression d'obtenir l'insigne faveur d'utiliser le système ». Le rapport affirmait que les Postes devraient plus se tourner vers les clients et vers le marché. Le rapport dénonçait également l'absence de compétences internes dans les domaines de la gestion de l'information et de la comptabilité.

Le rapport se focalisait essentiellement sur les problèmes de l'intérêt public et de la responsabilité du Post Office envers le public. Il se faisait l'écho des critiques générales adressées par le Conseil supérieur du plan (NEDO) à l'encontre du réseau des industries nationalisées : « on observe un manque de confiance et de compréhension mutuelle entre les personnes à la tête des industries nationalisées et les respon-

(5) FOSTER, 1992, p. 369

sables gouvernementaux (les politiciens et les fonctionnaires) qui traitent leurs affaires. Une confusion s'est établie quant aux rôles respectifs des conseils d'administration des industries nationalisées, des ministres et du Parlement, de sorte qu'il règne en matière de responsabilité un sérieux flou artistique, il n'existe pas de plan d'action structuré, pour l'élaboration d'accords sur des objectifs à long terme, ni de garantie de continuité après que les décisions aient été prises, il n'y a pas non plus de système efficace pour mesurer les performances des industries nationalisées et évaluer leurs capacités de gestion. Sur la base des informations qui nous ont été fournies, nous avons le sentiment que ces déficiences sont nettement marquées dans les relations entre le ministère de l'Industrie et du Commerce et l'Office des Postes »

Dans la suite du rapport, les membres de la commission indiquaient « on attend d'un service public, tel que les Postes, une gestion aussi efficace que possible, dans le respect des contraintes de politique générale imposées par l'intérêt public le plus large »

Les membres de la commission arrivaient ensuite au cœur du problème concernant le système en place

« Ce serait très certainement une très bonne chose que le gouvernement traite d'égal à égal avec une industrie nationalisée, qui ne détienne pas le monopole et qui soit tenue d'obéir aux lois du marché. En effet, tous ceux qui envoient des lettres et passent des appels téléphoniques sont, pratiquement dans tous les cas, des clients captifs, et autant les responsables que les salariés des Postes savent que même si leurs prestations sont mauvaises et que les services sont moins demandés par le public, l'organisation des Postes ne peut faire faillite. En l'absence de concurrence, c'est au gouvernement qu'il appartient d'apprécier et de faire passer le souhait qui anime le public de bénéficier de prestations correctes et d'une efficacité raisonnable. Rien ne garantit dès lors que des déclarations générales dans le Post Office Act et des vérifications périodiques des résultats financiers constitueront des moyens appro-

priés pour influencer sur la situation. L'expérience a montré que les pouvoirs d'orientation générale, accordés par la loi des postes de 1969, sont virtuellement inutilisables dans la pratique. Les Postes occupent toutefois une part considérable dans l'économie nationale. Elles ont, en effet, contribué en 1975 à hauteur de 2,8 % du PIB et de 4,5 % de la totalité des investissements fixes. Elles emploient, en outre, à elles seules, le plus grand nombre de personnes dans le pays (si l'on fait abstraction du gouvernement central). Avec l'engagement d'un volume aussi important des ressources nationales, il est essentiel, dans la conduite des affaires des Postes, que l'intérêt public soit préservé de manière explicite – et que l'on veille à le sauvegarder (durablement et non par des enquêtes ad hoc). Enfin, il est essentiel que les critères de rentabilité que les Postes s'imposent dans l'utilisation des ressources nationales soient suffisamment rigoureux »

Les membres de la commission expliquaient ensuite les différentes manières, suivant lesquelles, dans le cas des Postes, plusieurs intérêts potentiellement contradictoires, sous-tendaient « l'intérêt public » « les usagers sont susceptibles de s'intéresser en priorité à la qualité des services en fonction de leur coût et aux problèmes liés au fait qu'ils sont les clients d'un fournisseur en situation de monopole. Les contribuables sont directement concernés par toutes les charges et toutes les aides fiscales dont il peuvent faire l'objet. Les salariés sont essentiellement motivés par la satisfaction dans le travail, le salaire reçu et la sécurité de l'emploi. L'Etat est animé par des intérêts divers, notamment par la nécessité de trancher entre les demandes d'utilisation des ressources nationales venant de différents concurrents, de maîtriser le besoin d'emprunt du secteur public, d'améliorer l'efficacité de l'économie et de faciliter les exportations. La principale difficulté consiste à instaurer un forum, qui permette d'élaborer une politique générale, et dans lequel ces divers intérêts puissent exercer le rôle assuré, dans d'autres circonstances, par les mécanismes du marché. Cette politique générale doit, en outre, être mise en œuvre de manière à

ne pas entraver la gestion au quotidien, mais plutôt à la favoriser »

Pour répondre à ce problème, la Commission Carter recommandait la mise en place d'un Conseil des affaires des Postes et des Télécommunications, qui représenterait les groupements d'intérêts ayant été identifiés, discuterait en toute transparence et définirait de manière explicite les objectifs d'intérêt public devant être appliqués dans la gestion des services des postes et des télécommunications

Aucune suite ne fut donnée à cette recommandation et le problème, toujours sans réponse, échut trois ans plus tard au nouveau gouvernement Thatcher, dans des circonstances politiques totalement différentes. La solution proposée alors a été encore beaucoup plus radicale, en l'occurrence un virage vers les forces du marché et la concurrence. Les lois sur les télécommunications de 1982 et 1985 ont, en effet, annoncé la fin du monopole, la privatisation de British Telecom et un transfert très large des responsabilités liées à la définition et à l'exécution du service public, vers un nouvel organisme de réglementation, l'office des télécommunications (OFTEL). Avec ce transfert, la question de la responsabilité à l'égard du public s'est trouvée alors transposée sur l'organisme de réglementation. On refuse toujours avec persistance de rendre l'OFTEL entièrement responsable devant les tribunaux, sur le modèle des Etats-Unis, mais aucune solution de remplacement n'a pu encore être trouvée aujourd'hui. Comme il apparaît de plus en plus clairement que ce problème ne trouvera pas de solution par le jeu de la libre concurrence, comme on le pensait à l'origine, la question de la responsabilité du régulateur est maintenant au cœur des discussions sur le service public.

Il ne fait aucun doute cependant que l'instauration d'un nouveau régime réglementaire a fait apparaître la nécessité de définir plus précisément les obligations de service public de l'OFTEL et de British Telecom. Dans le cas de BT, une redéfinition des obligations s'imposait plus particulièrement, du fait que ces dernières s'inscrivaient dorénavant dans une relation contractuelle entre l'Etat et une so-

ciété du secteur privé. Avant la privatisation en effet, aussi bien la définition des objectifs de service public que leur réalisation, à l'instar du service universel, avaient été soumis à une décision interne du gouvernement. L'objectif de service universel figurait maintenant de manière explicite dans la licence d'exploitation de BT. L'OFTEL pressait en outre British Telecom d'assumer, contre son gré, des obligations contractuelles de service envers des usagers, aux termes desquelles ceux-ci étaient en droit de poursuivre British Telecom en dommages-intérêts en cas de défaut de prestation. Or, l'Etat n'avait jamais été préparé à accepter une telle obligation, car il considérait ses pouvoirs parlementaires comme absolus. Encore une fois sous la pression de l'OFTEL, British Telecom a lancé pour les usagers toute une gamme de régimes de tarification à faible coût et donné ainsi pour la première fois une signification concrète au concept d'accessibilité du service universel. En résumé, c'est l'introduction d'un régime de concurrence contrôlée qui a fait apparaître, pour la première fois, la nécessité de définir avec précision les objectifs de service public et qui a donné au public, par l'intermédiaire de l'OFTEL, les moyens de s'assurer que ces objectifs étaient effectivement réalisés. Le débat s'est aujourd'hui déplacé sur la manière, dans un marché concurrentiel, de tarifier et de financer ces objectifs, qui sont à l'heure actuelle exclusivement à la charge de British Telecom. Après le Telecommunications Act de 1991, qui décrétait l'ouverture complète à la concurrence des marchés du réseau fixe et des services, l'OFTEL a tenté d'apporter une réponse à ce problème. Elle a pour ce faire imposé une redevance d'accès à tous les autres opérateurs par le mécanisme de l'interconnexion, afin de compenser les pertes que British Telecom déclarait avoir subies pour la mise en œuvre d'un service universel. Les concurrents de British Telecom ont alors immédiatement protesté contre l'augmentation exagérée de ses transferts financiers en faveur des raccordements en zones résidentielles et contre le fait qu'elle demande à l'organisme de

réglementation, de faire supporter à ses concurrents les coûts de sa propre inefficacité. Suite à ces protestations, l'OFTEL a battu en retraite et pris la décision, d'une part, d'exiger une redevance d'accès de la part d'autres opérateurs seulement lorsqu'ils auraient dépassé une certaine part du marché et, d'autre part, de contraindre British Telecom à justifier de manière séparée et transparente ses coûts liés au réseau – afin qu'il soit toujours possible de vérifier séparément le bien-fondé de toute subvention croisée et d'obtenir l'assurance que British Telecom s'applique le même coût, pour l'accès au circuit local, que celui qu'elle demande à ses concurrents pour l'interconnexion. Cette comptabilité distincte n'étant pas encore en place actuellement, il est trop tôt pour prévoir le coût de l'objectif de service universel ou présumer de la réussite du système de redevance pour l'accès au réseau.

Entre-temps, British Telecom ne cesse d'affirmer qu'elle se trouve maintenant dans un marché totalement concurrentiel et que les missions spéciales de service public, ainsi que les contraintes réglementaires qui lui sont imposées, ne sont par conséquent plus appropriées. Elle demande donc à ce que l'OFTEL soit abolie et que les opérations de réglementation, qui demeurent nécessaires, soit confiées aux organismes de législation sur la concurrence, notamment l'Office de contrôle des pratiques commerciales et la Commission d'enquête sur les monopoles. Dans le même temps, les projecteurs sont en train de se détourner de la scène du service public pour se braquer sur le thème des « autoroutes de l'information ». Le concept de service universel doit-il être appliqué aux services à large bande et, si tel est le cas, sous quelle forme et dans quels délais ? Dans le cadre de la compétition qui l'oppose aux opérateurs du câble et dans sa tentative d'obtenir un assouplissement du règlement, lui interdisant actuellement de transmettre des émissions de divertissement sur son propre réseau, British Telecom commence aujourd'hui à défendre avec de plus en plus de vigueur l'idée selon laquelle elle s'estime capable

de fournir une connexion étendue en large bande plus rapidement que tout autre opérateur, à condition toutefois d'être autorisée à concourir sur un pied d'égalité.

### **Le service public dans la radiodiffusion**

A bien des égards, la notion de service public a été débattue plus en détail et définie de manière plus précise dans le domaine de la radiodiffusion que dans les télécommunications. Le thème central des discussions a consisté, en l'occurrence, à déterminer si l'entreprise publique (public corporation) était bien la structure la plus adaptée, dans la pratique, pour assurer la garantie du service public.

L'efficacité s'est une fois de plus trouvée au cœur des discussions. Dans les années 20 et 30, il semblait que les avantages du processus d'industrialisation capitaliste découlaient de l'exploitation d'économies d'échelle, obtenues par l'organisation et la planification, à grande échelle, de la production et de la distribution de biens et de services standardisés. La dynamique de l'efficacité dans le secteur privé semblait, par ailleurs, conduire, dans les divers secteurs d'activité, à la formation d'un oligopole et d'une cartellisation. Dans le même temps, la réaction keynésienne face à la dépression économique soulignait les avantages d'une intervention de l'Etat. L'entreprise publique apparaissait, par conséquent, comme la structure organisationnelle appropriée, capable de bénéficier des avantages de l'efficacité sans tomber dans les dangers du monopole privé. Le problème a toujours été, en fait, d'élaborer d'une structure susceptible de répondre de manière équilibrée à deux nécessités : celle d'un contrôle public, rendu obligatoire par l'absence de concurrence et celle d'une gestion politique indépendante, ces deux nécessités étant essentielles pour garantir l'efficacité et prévenir la recherche d'intérêts sectoriels.

C'est à l'époque de la création de la BBC en 1926, sous la forme d'une institution de service public, que le concept d'une radiodiffusion de service public a pris corps. Il partageait certaines caracté-

ristiques avec le concept exposé précédemment pour les télécommunications. Premièrement, l'efficacité en constituait un élément central. C'était ce qui attirait particulièrement dans le modèle de service public, alors que le secteur privé – en Grande-Bretagne tout au moins – n'avait suscité que marasme et chômage généralisé. La seconde caractéristique essentielle de ce concept était l'universalité du service public. Celle-ci se justifiait particulièrement en radiodiffusion, car le spectre des fréquences destinées au public était limité et chacun pouvait recevoir les signaux émis dans sa zone de réception. La réunion du service universel et de l'efficacité a conduit logiquement au concept de contrôle centralisé unique, entraînant en l'occurrence le remplacement des diverses structures régionales de radiodiffusion par un service national standardisé. La limitation du spectre des fréquences a, d'autre part, fait naître le principe, selon lequel le radiodiffuseur auquel l'Etat accordait le droit d'émettre était, de ce fait, investi d'obligations dépassant l'intérêt privé, à la fois envers la nation et ses citoyens. Plus particulièrement, à l'inverse des télécommunications, cette limitation a fait naître l'idée d'une radiodiffusion non commerciale et, par conséquent, non soumise aux intérêts sectoriels des publicitaires. Le concept d'objectifs de service public s'est, en outre, traduit dans la radiodiffusion, également à l'inverse des télécommunications par une mise en valeur du caractère éducatif et instructif du service offert. Il était ainsi du devoir du service public de préserver et d'améliorer la qualité de vie, sociale et culturelle, de tous les citoyens. La radiodiffusion de service public s'est, par conséquent, interdit de voir l'utilisateur comme un consommateur. Elle a donné à ses auditeurs, et plus tard à ses spectateurs, non ce qu'ils désiraient, mais plutôt ce qui était bon pour eux et pour la nation dont ils faisaient partie. Cette dernière réflexion résultait d'une longue tradition de libéralisme paternaliste, en partie héritée de l'expérience de l'administration coloniale et incarnée dans la fonction publique – pour qui l'éducation des masses à la démocratie, nouvellement appelées à voter, re-

présentait une responsabilité capitale, dont la charge revenait à l'élite et constituait un problème crucial pour l'Etat d'une nation moderne. Cette réflexion, après avoir été absente des télécommunications, considérées jusqu'ici comme un simple pourvoyeur de réseau sans aucune intervention sur les messages transmis, est maintenant reprise au travers de l'idée selon laquelle l'accès aux services de télécommunications serait, dans une société de l'information, absolument indissociable de la qualité de la vie et de la citoyenneté.

Le modèle institutionnel de service public, incarné par la BBC à sa fondation en 1926, ainsi que la philosophie de service public qui entourait ses pratiques et qui lui permit de ne pas disparaître ont survécu de nos jours et se sont avérés très commodes à utiliser par la suite. Ainsi, lors de l'avènement, en 1954, du service de radiodiffusion commercial, les principes du service public furent-ils intégrés dans les règlements de ce dernier. C'est seulement en 1980 que cette philosophie et les institutions qui lui étaient rattachées ont fait l'objet d'une sévère attaque, dans le cadre d'un large mouvement politique. Ce mouvement, connu sous le nom de thachérisme, se caractérisait par ses assauts contre les bastions de l'union scellée entre l'Etat providence et la social-démocratie, union à laquelle elle allait substituer la déréglementation du marché et la privatisation. Même durant cette période, la radiodiffusion du Royaume-Uni a toutefois continué d'opposer une remarquable résistance aux pressions. Ainsi, de nombreux aspects du Broadcasting Act de 1990, relatifs à la libre concurrence, ont-ils disparu après discussion devant le Parlement et de nombreux impératifs de service public sont-ils inscrits dans les contrats des nouveaux franchisés commerciaux, par leur autorité de tutelle, l'ITC (Independent Television Commission). Le cœur du système, la BBC, a survécu aux assauts de Thatcher. Alors que la charte constitutive de cet organisme arrive à échéance et doit être renouvelée en 1996, les discussions vont bon train sur les chances de survie d'une radiodiffusion de service public dans ce nouvel environnement élargi, avec ses nombreuses chaînes et, si ces chances existent, sur la

forme qu'elles revêtiront. A l'heure où nous rédigeons cet article, il est encore trop tôt pour prévoir l'issue de ces discussions, même si certaines indications permettent aujourd'hui de penser que la BBC survivra, financée par la redevance et dotée d'attributions de service public relativement étendues.

### LE DÉVELOPPEMENT DU CONCEPT DE RADIODIFFUSION DE SERVICE PUBLIC

L'évolution du concept de service public, en radiodiffusion, comporte essentiellement deux volets. L'un est lié à l'institution incarnée par l'entreprise publique et l'autre tient à l'éthique du service public. Fondamentalement, l'idée d'entreprise publique a fusionné avec des idées en cours sur le service public et, dans les premières années de la radiodiffusion, toutes ces idées ont fini par être considérées comme pratiquement indifférenciables. Les entreprises publiques sont les héritières des organismes autonomes et semi-autonomes, qui se sont développés au début du XX<sup>e</sup> siècle, pour répondre au besoin de reconstruction de l'après-guerre et aux changements de conditions économiques et politiques. L'idée de service public quant à elle, essentiellement un sentiment du XIX<sup>e</sup> siècle, remontant aux usages en vigueur au sein de la fonction publique ainsi qu'aux idées de Matthew Arnold sur la culture et l'éducation, est née du zèle réformateur de l'ère victorienne. L'entreprise publique et le concept de service public ont vraisemblablement eu une origine commune, en l'occurrence l'influence des pratiques de l'administration coloniale dans la fonction publique aux Indes et dans certains États d'Australie.

#### **Les influences politiques et économiques**

Après 1914, le concept de service public est associé avec l'acceptation d'un nécessaire élargissement du rôle de l'administration de l'État et de la fonction publique. Cette volonté croissante de prendre en compte l'intervention de l'État

dans les affaires économiques est issue d'une compétition mondiale grandissante, du rétrécissement des marchés, des plus grandes concentrations de capitaux et de l'accroissement du nombre des monopoles. L'industrie britannique s'est alors aperçue qu'elle devait, si elle désirait concourir dans l'arène internationale, mettre en place des organisations à plus grande échelle et utiliser une gestion scientifique, ainsi que des techniques de production fordienues. Ces développements économiques se sont accompagnés d'une prise de conscience sur la nécessité de procéder à une certaine planification à l'échelon national et de prendre en compte l'influence grandissante, dans l'administration, des économistes professionnels et des experts. Keynes, par exemple, écrivait en 1926 qu'une économie dirigée était essentielle à l'expansion du capitalisme et que la structure la plus susceptible de favoriser ce développement était un organisme de nature semi-autonome – et il définissait ces organismes comme ceux dont le critère d'action dans leur propre domaine « se limite au bien public tel qu'ils le conçoivent ». Finalement, ces développements devaient trouver leur expression dans le concept d'entreprise publique.

Aux conditions économiques des années 20 se sont jointes des conditions politiques, qui rendaient l'idée d'entreprise publique très attractive pour divers groupes dans la société. Pour le consommateur, par exemple, l'entreprise publique représentait, par ses promesses d'équité tarifaire et de service universel, la garantie d'une certaine justice sociale. Ces mesures étaient alors d'autant plus souhaitables que le suffrage universel venait finalement d'être accordé. Avec l'avènement de ce mode de scrutin, l'opinion publique devait, en effet, être prise en compte dans tous les processus de décision politiques et administratifs. Parallèlement, la dépression économique et le chômage élevé étaient ressentis comme une menace pour la stabilité politique. La société, ou l'entreprise, de service public semblait donc être un moyen d'offrir une plus grande justice sociale par les améliorations concrètes ap-

portées au niveau de vie de la population Dimock (6) remarquait à ce propos que le contrôle public n'était pas fondé sur une quelconque qualité naturelle propre à certaines industries (le monopole naturel, par exemple), mais qu'il était plutôt du ressort « des législateurs, qui élaboraient des réglementations plus complètes, à l'intention des entreprises, dont les électeurs craignaient qu'elles n'agissent contre leurs intérêts, si le contrôle de l'Etat ne s'exerçait pas suffisamment »

L'entreprise de service public représentait, en outre, un compromis politique acceptable, que les trois principaux partis considéraient comme « l'étape nécessaire dans la reconstruction à venir » De réelles divergences sont apparues uniquement, quant à la nature et à l'intensité du contrôle gouvernemental Les travaillistes considéraient les entreprises publiques comme une étape sur la route conduisant au socialisme Les libéraux les considéraient comme des instruments susceptibles, au sein d'une démocratie populaire, d'améliorer les conditions de travail et d'agir en faveur de la citoyenneté Les conservateurs, enfin, espéraient que les entreprises publiques pourraient combiner tous les avantages du monopole, sans renoncer aux avantages inhérents aux entreprises privées

L'idée d'entreprise publique suscita également l'intérêt du Trésor, par nature parcimonieux Après la guerre, on avait, en effet, tout lieu de penser que la nécessaire reconstruction industrielle serait coûteuse Or, les entreprises publiques s'auto-finançant, elles n'entraînaient ainsi pas de surcharge supplémentaire pour le contribuable Il est, par ailleurs, intéressant de noter que c'est l'idéal de service public qui vint à la rescousse du Trésor, en 1922 et en 1954, alors que celui-ci aurait pu être sollicité pour trouver les fonds nécessaires au développement de l'infrastructure de la radiodiffusion

Dans le cas de la radiodiffusion, le contrôle de l'Etat séduisait un grand nombre de groupements d'intérêt l'industrie du télégraphe tout d'abord, à la re-

cherche d'une protection commerciale, la presse ensuite, qui redoutait la concurrence de la radio et de la télévision et enfin les gens du spectacle, qui craignaient de perdre leur emploi et de voir leurs conditions de travail s'aggraver La BBC en tant qu'entreprise publique était également intéressante pour les Postes Cet organisme était, en effet, réticent face à toute extension supplémentaire de ses propres fonctions administratives Les Postes formaient déjà un département ministériel pléthorique et avaient essuyé nombre de critiques, en relation avec leurs activités commerciales Il leur aurait donc été encore plus difficile de continuer à exercer un contrôle sur la radiodiffusion, si cette dernière était restée aux mains du privé

Plusieurs autres facteurs favorisèrent l'acceptation de l'idée d'entreprise publique Premièrement, il n'était pas nécessaire d'instaurer un débat public de grande envergure sur le principe de la nationalisation Les rouages de l'appareil parlementaire étaient, en effet, déjà en place pour faciliter le contrôle par l'Etat des industries clés La BBC a été créée par un décret-loi (Order in Council) et des actes généraux (General Acts) ont institué le London Passenger Transport Board (Régie des transports londoniens), le Central Electric Board (Compagnie centrale d'électricité) et le Port of London Authority (Régie du port autonome de Londres) Dans le même temps, l'existence même de cet appareil législatif indiquait, à bien des égards, que le problème de la nationalisation se dépolitisait, car un très large consensus était apparu autour de l'idée d'une certaine « planification »

Deuxièmement, au contraire des Etats-Unis, où le système de la suprématie judiciaire avait conduit à l'élaboration d'un concept de service public, caractérisé par une nette distinction entre domaines public et privé, la situation était tout autre en Grande-Bretagne Le système britannique était fondé sur la suprématie du Parlement et le droit coutumier La supervision de l'Etat restait une question d'appréciation

(6) DIMOCK, 1933

En outre, la Grande-Bretagne disposait d'une longue tradition d'organismes autonomes et semi-autonomes. Certains ont affirmé que l'on peut retrouver l'origine de ces structures autonomes d'administration à l'époque des Tudor. D'autres ont vu en des institutions, telles que la National Gallery ou le British Museum, les premières incarnations de ces structures. En tout état de cause, l'histoire de l'empire britannique implique une très grande expérience dans la gestion et l'administration de ces institutions. On peut ainsi considérer, au sens large, que les entreprises publiques sont des entités « traditionnelles ».

Troisièmement, le concept d'entreprise publique était caractérisé par un tel pragmatisme et une telle flexibilité, qu'il était indéfiniment adaptable aux nouvelles situations et pouvait ainsi s'appliquer, aussi bien aux organisations privées qu'aux organisations publiques. Par exemple, lorsque les radiodiffuseurs commerciaux purent enfin obtenir des licences d'exploitation, au début des années 50, l'idée d'entreprise publique fut appliquée, sans trop de difficultés, à la chaîne commerciale ITV.

### **Les entreprises publiques 1922 à 1939**

Dans sa définition la plus simple, une entreprise publique est « un organisme institué par une loi du Parlement, une Charte Royale ou toute autre disposition gouvernementale, qui la dote des pouvoirs et des obligations de fournir des biens et des services ». Elle diffère ainsi essentiellement des deux autres principales formes d'administration publique, dans lesquelles le pouvoir est confié à un ministre ou délégué à un conseil local, élu par les électeurs d'une région géographiquement restreinte. Comme l'indiquait Bogdanor : « l'essence de l'entreprise publique réside en ce qu'elle n'est pas tenue de répondre de ses activités journalières devant un ministre et qu'elle n'est, par conséquent, pas non plus

tenue de répondre devant le Parlement pour le détail de ses activités, ni d'être directement redevable auprès des électeurs » (7)

L'entreprise publique peut revêtir différents statuts. Elle ne s'est pas développée uniquement en Grande-Bretagne, mais aussi dans l'Etat de Victoria en Australie (dans lequel on affirme qu'elle a fortement contribué au socialisme d'Etat) et aux Etats-Unis, où le Président Roosevelt, alors qu'il recommandait la constitution de la Tennessee Valley Authority au Congrès en 1933, la définissait comme « une société tout à la fois investie de pouvoirs gouvernementaux et animée de la souplesse d'une entreprise privée » (8)

Tout au long des années 20 et 30, on en vint à considérer, en Grande-Bretagne, que l'entreprise publique était plus efficace qu'aucun ministère pour assurer la gestion d'une industrie ou d'un service nationalisé. Cela, d'une part, par le fait que l'on considérait une administration centrale incapable d'assurer efficacement la gestion d'une entreprise commerciale, et d'autre part, à cause des pressions politiques auxquelles étaient soumis les ministres. Les défenseurs des entreprises publiques ont alors souligné leur autonomie et leur souplesse. Ils ont affirmé que les responsables de ces organismes, dégagés de l'obligation d'optimiser les profits, pesant sur les entreprises privées, pourraient exploiter ces industries efficacement et dans l'intérêt du public. Enfin, ils ont soutenu que les conseils d'administration apparaissaient de plus en plus comme un moyen de satisfaire la volonté grandissante d'autogestion des salariés.

En effet, alors qu'une gestion directe par les salariés n'était pas compatible avec la structure traditionnelle d'un département ministériel (et politiquement inacceptable pour un trop grand nombre), l'entreprise publique donnait au ministre la possibilité de nommer au conseil d'administration et de gestion des entreprises des personnes représentant des intérêts divers.

(7) BOGDANOR, 1991, 509

(8) *Id*

Les encouragements à recourir de plus en plus à l'instrument, que constituait l'entreprise publique, sont venus d'un groupe de théoriciens de l'administration publique, sortis de l'élite politique, et qui formèrent l'institut de l'administration publique (Institute of Public Administration ou IPA). La perspective offerte par ce grand rassemblement d'universitaires, de politiques et de fonctionnaires, unissant leurs efforts sur la nature et l'étendue de l'intervention de l'Etat dans les affaires économiques, combinée aux larges débats d'idées émergeant à cette époque, ont démontré la nature multiforme du mécanisme de l'entreprise publique et le grand intérêt qui lui était dévolu. L'IPA, par exemple, qui s'était doté d'une structure régionale, préparait régulièrement des conférences d'été, organisait des programmes et des conférences en automne et mettait sur pied des « dîners de service public » fréquentés aussi bien par des dignitaires locaux que des ministres du gouvernement. Parmi les principales personnalités de l'IPA figuraient Sir William Beveridge (architecte de l'Etat providence), Harold Laski (universitaire socialiste) et Sir Josiah Stamp (fonctionnaire, économiste et président de la LMS Railway) (9).

Le trésorier de l'IPA, Sir Henry Bunbury (contrôleur et vérificateur général aux comptes pour les Postes), avait également fait partie, en 1923, de la Commission Sykes sur la radiodiffusion.

L'IPA s'intéressait aux questions d'ordre général ou plus particulier, concernant l'administration publique, à l'échelon local et gouvernemental. Parmi les thèmes les plus fréquemment abordés figuraient le chemin de fer, l'électricité, les postes, le télégraphe et le téléphone. Fait particulièrement intéressant dans ces discussions, les services mentionnés étaient considérés comme des « services publics » avant même d'avoir subi une quelconque modification dans leur structure. En fait, seules

l'électricité et la radiodiffusion devaient s'affirmer comme des entreprises publiques avant 1939. Autre fait intéressant, il a fallu attendre 1930 pour que Reith (10) participe, dans une communication à la BBC, aux réflexions de l'IPA (cela tenait vraisemblablement au fait que le statut de la BBC ne constituait pas un problème particulier).

Dans les toutes premières années suivant la création de l'IPA, les questions essentielles débattues concernaient la nature et la fonction du Post Office, ainsi que la compatibilité de ses activités commerciales avec son statut d'entreprise publique. Elles faisaient, en ce sens, écho aux discussions actuelles sur l'éventuel antagonisme entre les activités commerciales de la BBC et ses obligations de service public. A. J. Waldegrave, intervenant au débat, affirmait que les activités des Postes, en tant que service public, satisfaisaient les trois interprétations possibles de ce concept : celle d'un service des postes, régi par le principe suivant lequel le service public pouvait constituer un instrument de taxation, autrement dit qu'il permettait de réaliser d'importants bénéfices, celle ensuite d'un service public qui devait être assuré partout où il était demandé, même s'il subissait des pertes, à l'instar du service du télégraphe (subventions croisées) et enfin celle d'un service public qui devait être assuré sur une base commerciale et se contenter de réaliser une marge de profit raisonnable. Avec cette affirmation, Waldegrave démontrait que c'était bien à sa flexibilité que l'idéal de « service public » devait sa popularité et son utilité.

D'une manière analogue, Sir Henry Bunbury affirmait, dans « Elements of Rate-fixing » (Eléments de tarification) (11), que les tarifs des Postes devaient être établis suivant un « coût économique » (autrement dit, suivant le prix que les usagers seraient prêts à payer) et d'après la valeur que le client attachait au service. Souli-

(9) LMS Railways - London, Midlands and Scottish Railways

(10) Premier président-directeur général de la BBC

(11) BUNBURY, 1925

gnant les avantages d'une telle stratégie pour la collectivité, il affirmait qu'elle « mettait ainsi le service à la portée de ceux qui autrement n'aurait pu se l'offrir » Bunbury rapprochait en outre ces considérations de service public des deux développements économiques suivants : l'utilisation courante des techniques de production de masse et le développement des industries à grande échelle. Pour Bunbury, le service public faisait, par conséquent, référence à l'efficacité (au niveau technique) et à la garantie de service pour tous (au niveau social). Ces idées d'efficacité et de service universel ont constitué, comme nous allons le voir, des thèmes essentiels pour le concept de radiodiffusion de service public.

Parmi les autres problèmes débattus au sein de l'IPA, certains gravitaient autour de l'aptitude du Trésor à contrôler les finances des entreprises publiques, soulèvant ainsi la question de savoir si ces dernières devaient répondre de leurs activités devant le Parlement ou plutôt devant une autre instance plus représentative de l'intérêt public. Pour Bunbury, le Trésor faisait partie de l'appareil parlementaire et il affirmait, en l'occurrence, que l'intérêt public était représenté par le ministre des Postes et des Télécommunications.

Dans un écrit datant de 1926 (alors que l'Electricity Bill instituant le Central Electricity Board était soumise à l'examen du Parlement), Bunbury développait sa propre vision de l'entreprise de service public. Son sentiment était que le statut d'entreprise publique devrait pouvoir être accordé indifféremment à une entreprise du secteur privé ou du secteur public. À son avis, le développement de l'entreprise publique était très nettement lié à la croissance du système de production industrielle, un système qui était vital pour assurer la prospérité de la Grande-Bretagne.

Dans le même temps, il était convaincu que l'entreprise publique soulevait des interrogations sur le contrôle public et sur

les difficultés inhérentes aux monopoles. Pour lui, les problèmes essentiels étaient les coûts, la qualité et l'efficacité (12). Il profita de la conférence d'été de l'IPA en 1926 pour approfondir ce thème et présenter les quatre principaux critères auxquels devait nécessairement satisfaire une entreprise de service public bien administrée – liberté par rapport aux influences politiques dans la gestion de l'entreprise (qu'il ne fallait pas confondre avec la politique d'orientation générale), désintéressement, expertise et un secteur d'activité qui serait « le secteur juste du point de vue économique », en résumé, un monopole naturel.

Pour des auteurs comme Bunbury, il apparaît donc clairement que les idéaux de service public pouvaient exister en dehors des entreprises publiques et qu'ils étaient liés « à l'accroissement généralisé de la taille des unités administratives gouvernementales, de même qu'à une évolution, parallèle dans le commerce et l'industrie, vers des organisations à grande échelle » (13). En d'autres termes, la grande industrie exigeait efficacité technique et, dans une certaine mesure, un contrôle centralisé. En contrepartie, elle apportait la prospérité économique.

De manière analogue, les idées générées par le mouvement en faveur des entreprises publiques ont été en définitive renforcées par les conditions économiques et politiques, notamment par la dépression et par les « tentatives infructueuses entreprises par la deuxième administration Ramsey MacDonald pour venir à bout du chômage généralisé, de la crise financière de 1931, de l'abandon du libre-échange et de la décision de réarmer ». Tous ces événements ont constitué autant de jalons sur la route suivie par le gouvernement dans son désir de s'intéresser de plus près aux affaires économiques. L'inquiétude, à propos du chômage, cachait, en fait, la conviction de plus en plus forte, qu'il était possible d'accomplir de grandes choses, en procédant à un réaménagement de l'industrie sur une grande échelle et en adoptant

(12) BUNBURY, 1926

(13) POLLARD, 1980 309

des techniques de production et de distribution modernes » (14)

A cette époque également, l'industrie allait en outre bénéficier de toute une série de mesures de protection et d'assistance financière de la part du gouvernement. Tout au long des années 30, des agences de commercialisation regroupant les producteurs ont été constituées avec, pour mission, d'établir un monopole « réglementaire et inviolable », ainsi que des commissions pour la protection des produits de base, tels que le blé, le sucre ou le bétail. Avant que la guerre n'éclate en 1939, il n'y avait *par conséquent* pratiquement plus aucun produit agricole qui n'ait fait l'objet d'une subvention. Dans le même temps étaient nées deux autres entreprises publiques, le London Passenger Transport Board et la British Overseas Airways Corporation (BOAC).

Le sentiment qui prévalait alors était que l'Etat « devait prendre à sa charge le redressement d'une économie en perdition et donner le coup d'envoi d'une réhabilitation de l'équipement commercial et industriel de la nation ». Cette attitude fut entérinée par le réarmement, lequel eut pour effet de contribuer au rapprochement entre la machine administrative de l'armée et l'industrie. L'écart séparant le gouvernement du monde des affaires était ainsi effectivement comblé. Ce mouvement a été renforcé ultérieurement par le rôle déterminant dorénavant dévolu aux économistes, tel John Maynard Keynes (15).

Cette décennie a été marquée par la parution de nombreuses publications capitales : *British Public Utilities and National Development (Entreprises publiques et développement national en Grande-Bretagne)* de Marshall E. Dimock en 1933, *Public Enterprises (Entreprises publiques)* de W. A. Robson en 1937, *Public Corporations in Britain (Entreprises publiques en Grande-Bretagne)* de Lincoln Gordon en 1938 et *British Experiments in Public Ownership (L'expérience britannique de la nationalisation)* de H. O'Brien en 1937.

Ces auteurs, même s'ils étaient généralement en faveur de l'idée de l'entreprise publique, considéraient toutefois qu'elle n'était pas sans faille.

Les entreprises publiques étaient critiquées pour leur manque de responsabilité envers le public et le Parlement. Elles n'étaient, en effet, pas soumises au contrôle minutieux de leurs activités quotidiennes par un ministre. Les critiques fustigeaient également leur vulnérabilité face aux pressions exercées par les lobbies et face aux influences de personnalités, ainsi que leur incapacité à tenir compte de la représentation des consommateurs d'une quelconque manière. L'autonomie financière, ainsi que la possibilité d'obtenir un financement pour les projets d'équipement, étaient considérées comme des conditions indispensables au succès de l'entreprise, et souvent, ces conditions n'étaient pas réunies. Des années durant, en effet, le Trésor devait se servir de la BBC comme d'un instrument de taxation, en prélevant un certain pourcentage sur la redevance.

Les principaux avantages auxquels l'on associait les entreprises publiques résidaient, d'une part, dans leur aptitude à satisfaire des groupes sociaux divers et variés (les investisseurs récoltant des bénéfices intéressants, les responsables de direction parvenant à atteindre une « efficacité objective », les clients bénéficiant d'un service de qualité pour un prix équitable, les salariés accédant à un plus grand contrôle de leur environnement de travail) et, d'autre part, dans leur flexibilité. Nombreux sont ceux qui affirmaient que des bénéfices importants étaient incompatibles avec de telles organisations et que l'efficacité devait être orientée vers « le facteur humain », c'est-à-dire vers les consommateurs, plutôt que vers l'aspect financier de la production.

(14) POLLARD, 1980, 308-9

(15) POLLARD, 1980, 309, pp. 43-4

## Les influences culturelles et sociales

Dans le cas de la radiodiffusion, le contrôle de l'Etat a également été perçu, par beaucoup, comme porteur d'avantages considérables aux plans culturel, social et éducatif. Il représentait, par exemple, un moyen économique d'éduquer les masses récemment admises au suffrage universel, de les « préparer » à la démocratie et de réduire les possibilités de manipulation à grande échelle. C'était également un moyen de défendre les notions élitistes de culture (niveau, qualité) contre l'égalitarisme insidieux de la culture commerciale.

La notion de service public dans la radiodiffusion nous renvoie aux deux influences qui dominent ce concept : le service public vu comme une structure institutionnelle et le service public considéré comme une éthique, c'est-à-dire comme un art de faire les choses. Reith, pour sa part, a toujours affirmé que le service public était une éthique avant que d'être une institution. Mais que recouvrait donc cette idée de « service » ?

L'idée de service émergeait de tout un ensemble de préoccupations propres aux classes moyennes du régime victorien et dont le dessein était de réformer les habitudes des classes inférieures. Cette idée a ensuite été institutionnalisée dans l'organisation du travail des classes professionnelles émergentes, celle des fonctionnaires en particulier (16).

D'une certaine manière, l'idée de service était assimilée au sentiment qu'il existait une composante neutre dans l'appareil gouvernemental, que des personnes « capables et convenables » pouvaient évoluer au-dessus des sordides réalités de la politique des partis. Cette idée a été par la suite légèrement amendée, afin de prendre en compte les activités et les comportements, aussi bien des experts et des conseillers au gouvernement que du personnel et des conseils de direction des entreprises pu-

bliques. Malgré leur neutralité, les membres de l'élite dirigeante se sont toutefois trouvés souvent en harmonie avec les objectifs de l'Etat (17). Il est possible d'observer ce phénomène à la BBC, mais aussi dans des domaines, tel que le mouvement du film documentaire, lequel produisait des films associant politique d'entreprise, éducation du public et politique d'aménagement. L'industrie du gaz, par exemple, assurait le patronage de toute une série de films traitant des problèmes de société, tels que le logement, la pollution, la malnutrition et l'enseignement. Ces films devaient établir un lien entre le gaz et des solutions libérales, pour faire en sorte que cette industrie soit associée à une image moderne et progressiste et favorise ainsi la venue de nouveaux clients (18).

L'avènement du suffrage universel signifiait également que le gouvernement se devait de plus en plus de « rallier l'assentiment du public » à ses actions et sa préoccupation essentielle était d'accroître le niveau d'instruction. Reith s'est inspiré de cette idée dans sa vision du service public et même si cette dernière comportait certaines composantes radicales, elle représentait néanmoins un moyen d'intégrer la classe ouvrière dans l'ordre politique et social existant (19).

A l'instar du concept de l'entreprise publique, l'idée de service public dans son acception culturelle s'est trouvée placée devant un problème de responsabilité : d'un côté, de l'organisation envers son public et, de l'autre côté, de l'organisation envers le gouvernement. Fondamentalement, la BBC s'est toujours trouvée (et elle se trouve encore) confrontée à la question de savoir quels intérêts il lui appartenait (appartient) de servir – ceux de l'Etat, du public (et de quel public) ou les siens propres.

L'idée de service s'est également avérée utile dans le débat d'idées qui associait les masses avec les instincts primaires. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, l'égalitarisme américain

(16) SCANNELL, 1990, 22

(17) MIDDLEMAS, 1979, 23

(18) SWANN, 1989, 14

(19) SCANNELL, 1990, 23

était de plus en plus battu en brèche, accusé de menacer les hiérarchies sociale et culturelle en place. La culture américaine était assimilée à la fois au matérialisme et aux étrangers. On lui opposait une culture anglaise empreinte d'authenticité et rejetant toutes les valeurs commerciales. Dans les années 20, l'on a assisté à un mouvement de réaffirmation de la hiérarchie culturelle, que l'on peut facilement observer dans les premières dispositions d'orientation générale de la BBC. Certains ont affirmé, par exemple, que le relèvement du niveau de la culture était en fait dû au monopole de la BBC. Le « collectivisme » pouvait par conséquent prospérer à la radio, car il servait les intérêts de l'élite cultivée (20). Dans le même temps, la culture diffusée par la BBC était clairement empreinte de nationalisme. Cette orientation dans les programmes s'est avérée fondamentale, depuis les émissions produites dans les années 20 jusqu'à la position prise actuellement par la BBC dans les discussions sur le renouvellement de sa Charte en 1996 (21).

### **L'évolution du concept de service public dans la radiodiffusion**

En 1923, les aspects du service public dans la radiodiffusion n'étaient pas exprimés en termes spécifiques, même si l'on notait déjà l'émergence de certaines formes de ce que l'on entend généralement sous le vocable « radiodiffusion de service public ». La commission Sykes sur la radiodiffusion (1923) affirmait, par exemple, alors que la BBC n'était encore qu'une entreprise commerciale, que la radiodiffusion était « la propriété du public », qu'elle avait une valeur « éducative » et de divertissement, que « l'éther devait être dignement occupé » et que la radiodiffusion « n'était pas un droit mais bien au contraire conférait des obligations ».

Dans un article paru, en 1924, dans *Broadcast over Britain*, Reith décrivait ce

que devait être selon lui une radiodiffusion de service public : elle devait être protégée contre les pressions purement commerciales, servir la nation tout entière, être soumise à un contrôle unique (et détenir le monopole) et enfin, elle devait présenter des programmes d'un niveau élevé. Pour Reith, la radiodiffusion était investie d'une mission culturelle et morale bien définie et il était indiscutablement du devoir de l'élite cultivée d'éclairer, de sa science, le grand public – ce qui impliquait de ne pas « donner au public ce qu'il veut » car « peu de gens savent ce qu'ils veulent et très peu ce dont ils ont besoin ». Ce paternalisme s'appuyait essentiellement sur une définition de la démocratie excluant la notion de choix populaire ou rejetant l'idée selon laquelle la culture serait, en fin de compte, jugée à l'aune de sa popularité. Et dans l'esprit de Reith, seul un monopole dirigé par des experts était à même de garantir des valeurs morales élevées. Ces objectifs ne pouvaient être imposés et il fallait donc faire naître un assentiment dans le public. Cela fut fait de nombreuses façons, la plus prisée étant l'affirmation de l'identité nationale aux moments essentiels, lors des grands événements sportifs ou des cérémonies royales, par exemple.

En 1926, date à laquelle siège la commission Crawford sur la radiodiffusion, les idées développées en faveur des entreprises publiques ont trouvé un écho de plus en plus large au sein des différentes élites politiques. Il a été recommandé à cette époque de doter la BBC d'une structure d'entreprise publique, opérant en tant que « mandataire de l'intérêt national de la radiodiffusion » et dont les administrateurs seraient des personnes avisées et indépendantes, libres de tout engagement et « sans autres intérêts à promouvoir que ceux du service public ». On a pu ainsi observer concrètement l'influence exercée par l'idée de service public. Parallèlement, il a été soutenu que les programmes ne devaient « jamais contenir de lieux communs ni de banalités » et s'adresser « à

(20) LEMAHIEU, 1988, 118-42

(21) BBC, 1992, 28-38

toutes les classes de la communauté » La redevance était considérée comme le moyen d'étayer cette politique de programmes destinés au grand public Pour justifier le monopole de la BBC, il a été fait appel, tour à tour, à la limitation du spectre des fréquences, puis au concept de radiodiffusion comme un bien public En 1935, la Commission Ullswater sur la radiodiffusion a, par ailleurs, évoqué la nécessité pour la radiodiffusion de laisser « l'intérêt public prédominer », ce qui a très généralement été interprété comme un désir d'éviter l'intrusion du profit

De 1923 au début des hostilités en 1939, la radiodiffusion a donc été considérée comme un service public à deux titres d'une part, en considération de la nature même de l'institution (entreprise privée ou entreprise publique en situation de monopole) et, d'autre part, à cause de la nature et du standing des émissions diffusées, en d'autres termes, en raison de la mission sociale et culturelle de la radiodiffusion Parallèlement, cette période laissait apparaître la nature délicate des relations que la BBC entretenait avec ses auditeurs Les programmes étaient ressentis comme trop « intellectuels » et paternalistes Bien que la BBC se fut efforcée de tenir compte de ces critiques, c'est uniquement après la fin de la guerre, suivie par celle du monopole de la BBC, que cette dernière dut finalement s'attaquer au dilemme posé par la politique consistant à ne proposer aux auditeurs que ce que l'on pensait qu'il était bon de leur diffuser

Malgré la fin de la situation de monopole de la BBC et l'apparition de la télévision commerciale, les avantages culturels et sociaux présentés par l'idée de service public (qualité, niveau, éducation, service universel) sont demeurés au cœur des préoccupations des radiodiffuseurs britanniques, aussi bien du secteur public que du secteur privé réglementé Les idées liées au service public dans la radiodiffusion n'ont pas toujours été explicites, mais il est généralement possible de les caractériser ainsi la radiodiffusion est un bien public (cette idée est souvent rapprochée de celle de limitation du spectre des fréquences), elle ne doit pas être soumise à des impéra-

tifs commerciaux (idée à l'origine de la redevance et de l'absence de publicité), elle doit être accessible dans toutes les régions, proposer des émissions s'adressant à tous les publics – des émissions dont la teneur soit d'une qualité ou d'une originalité certaine – bénéficier d'une organisation efficace (dans les premières années de la BBC, cette efficacité était définie par un contrôle centralisé, une situation de monopole et l'accomplissement des objectifs moraux et sociaux de la radiodiffusion, à partir de 1980, l'efficacité est jugée d'après les coûts et la mise en place forcée de marchés internes) et, ce qui est peut-être l'élément le plus important, des mécanismes de responsabilité doivent être instaurés entre les radiodiffuseurs et le public au service duquel ils se placent

C'est sur ce problème de responsabilité à l'égard du public que s'est penchée en priorité la première parmi les plus importantes commissions qui devaient intervenir par la suite, en l'occurrence la Commission Beveridge Créée en 1949, elle fut amenée à déposer les conclusions de son enquête en 1950 L'enjeu des discussions était alors l'avenir de la télévision La BBC avait, en effet, reçu, en 1936, l'autorisation de lancer un service de télévision expérimental, qui fut ensuite suspendu pendant les années de guerre La paix une fois retrouvée, la BBC avait repris l'exploitation de ce service, mais le développement du réseau de diffusion était entravé par la pénurie de fonds Le gouvernement dut alors décider, s'il fallait étendre le monopole de la BBC à la télévision ou s'il fallait faire appel à des capitaux privés, afin d'accélérer le développement de la télévision Les membres de la Commission Beveridge se prononcèrent pour la conservation du monopole, car ils pensaient que la concurrence conduirait à un abaissement du niveau et détournerait la radiodiffusion de sa mission de « service public à dessein social » Après avoir rejeté l'idée de libre concurrence, la Commission Beveridge s'est trouvée confrontée avec ce qu'elle désignait comme la Question fondamentale numéro 6 « De quelles alternatives à la concurrence et au contrôle parlementaire disposons-nous, si nous voulons éviter que la radiodiffusion ne tombe aux

mains d'une bureaucratie non contrôlée ? » L'une des raisons invoquées par la commission en faveur de la conservation du monopole était, en effet, qu'il facilitait la nécessaire prise en compte de l'intérêt de la nation et de l'avis d'intervenants extérieurs

« L'utilisation équitable du pouvoir extraordinaire que représente la radiodiffusion doit être sauvegardée. Nous pensons qu'il sera, en pratique, plus aisé de protéger une seule entreprise et non plusieurs

Le problème, qui nous est posé aujourd'hui, consiste non seulement à élaborer des protections internes, mais également publiques et externes, afin d'éviter un usage abusif du droit d'émettre. Nous devons veiller à ce que les autorités responsables de la radiodiffusion à l'avenir, quelles que soient leur origine, soient en mesure de pratiquer une réelle autocritique, qu'elles puissent répondre aux critiques de l'extérieur dans le cours normal de leur fonctionnement et qu'elles disposent, en outre, des moyens nécessaires, pour permettre à tous ceux, dignes d'une telle responsabilité, de prendre la parole devant un microphone. Nous devons veiller, si pour une raison quelconque ces protections internes se révélaient inefficaces à disposer de moyens externes pour mettre en lumière et pallier les éventuelles déficiences »

Les membres de la commission présentèrent trois propositions d'ensemble pour tenter de résoudre le problème posé. Ils se prononcèrent en premier lieu pour une meilleure délégation du pouvoir au sein de la BBC, en particulier vers les régions, mais également vers le personnel en général, par le biais d'un système de représentation adéquat. Ensuite, ils indiquèrent que les administrateurs devaient être nettement séparés du conseil de direction, qu'ils devaient disposer d'un budget propre, d'un secrétariat et des moyens d'accéder à la recherche. Enfin, ils plaidèrent pour la création d'un service de représentation du public, qui serait chargé de toutes les recherches concernant les auditeurs et amené à devenir une commission d'enquête permanente. A cette dernière incomberait la responsabilité de passer régulière-

ment en revue les prestations de la BBC, tout en prenant en compte la tendance générale des opinions du public sur les services de radiodiffusion et la gamme la plus large des résultats de recherches

Aucune suite ne fut donnée à ces propositions et ce sont, en partie, les réticences exprimées à leur encontre au sein même de la BBC, qui permirent au nouveau gouvernement conservateur d'adopter les recommandations du rapport minoritaire de Selwyn Lloyd et de suivre ainsi le terme de l'alternative rejeté par Beveridge, c'est-à-dire la libre concurrence

Ainsi, même si la Seconde Guerre mondiale a eu une contribution énorme dans le renforcement de l'identité de la BBC, en tant qu'institution nationale de service public, il a été en définitive mis un terme à sa situation de monopole. Cette décision a été justifiée par le fait que la limitation du spectre des fréquences n'existait plus, car la technologie permettait plus de choix aux auditeurs et aux spectateurs. Cette évolution allait dans le sens de l'intérêt public. La mise en place d'un service de télévision universel s'avérant toutefois coûteuse, il est devenu impossible d'éviter, pour la construction du réseau, l'intervention d'une entreprise commerciale. Cette nouvelle télévision commerciale devait être fortement réglementée et contrôlée par une société publique (ITP) dans la tradition du service public. Ainsi étaient démontrées la flexibilité de l'entreprise publique, en tant qu'institution et l'adaptabilité du concept de service public

Vers le début des années 70, la notion de service public dans la radiodiffusion a commencé à souffrir d'une crise de confiance. Nombreux sont ceux qui ont accusé la BBC d'être incapable de satisfaire toute la palette des goûts de ses auditeurs, d'être dominée majoritairement par des diplômés d'Oxford et de Cambridge, de refuser aux jeunes producteurs de talent l'accès à l'industrie de la radiodiffusion et de n'être pas suffisamment redevable de ses activités auprès du public. Ce mécontentement a atteint son apogée avec le rapport de la Commission Annan en 1976, qui conduisit cette même année à la création de Channel 4, nouveau modèle de chaîne

de diffusion de l'époque « Pluralisme et non plus monopole » était devenu le mot d'ordre et le principe de service public était considéré sauvegardé tant que les différentes chaînes ne se trouvaient directement en concurrence, pour obtenir les mêmes fonds. La BBC conservait ainsi la redevance. ITV gardait le monopole sur les recettes publicitaires. Et Channel 4, établie comme filiale contrôlée à 100 % par l'organisme de réglementation IBA, tirait ses revenus d'un prélèvement effectué sur les recettes des sociétés ITV. Channel 4 était, en outre, investie d'un mandat particulier, aux termes duquel elle devait satisfaire les audiences minoritaires ainsi que les formes de programmation alternatives et sous-traiter la majorité de ses programmes auprès d'organismes de production extérieurs. Cette évolution a eu pour effet de lézarder la base de production de la radiodiffusion, de conduire à l'introduction de quotas indépendants et de saper la position de la BBC en tant qu'unique radiodiffuseur de service public, intégré verticalement et s'adressant à toutes les franges du public.

Cette évolution s'est combinée avec l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement conservateur néo-libéral, qui a entamé la privatisation des industries précédemment nationalisées, avec la ferme détermination de mettre un terme au consensus social de l'après-guerre. Au même moment, les marchés revenaient à la vie – ce qui constituait sans aucun doute la forme d'affectation des ressources la plus rationnelle – la limitation du spectre des fréquences n'était plus de mise et l'efficacité se trouvait définie, non plus en termes sociaux, mais purement économiques.

Malgré la vogue des solutions de l'économie de marché et certaines modifications apportées, à la suite du Broadcasting Act de 1990, aux objectifs de service public dans le secteur commercial, l'idée de service public dans la radiodiffusion s'est maintenue tant bien que mal dans notre décennie. Actuellement, les discussions concernant le service public se sont focalisées sur le renouvellement en 1996 de la charte de la BBC et le gouvernement défend aujourd'hui explicitement les prin-

cipes de service public et de financement par la redevance.

Les raisons de cette défense, explicitées dans l'avant-projet de loi du gouvernement, « The Future of the BBC » (Le futur de la BBC) et dans la réponse de la BBC, « Extending Choice: The BBC's Role in the New Broadcasting Age » (Elargissement des choix: le rôle de la BBC dans le nouvel âge de la radiodiffusion), reposent sur trois principes. Le premier est du domaine public et vise l'établissement d'un électorat informé ainsi que la création d'un forum pour le débat politique. Le deuxième, de nature culturelle, a pour ambition de stimuler la culture nationale. Le troisième enfin, situé à la croisée des chemins entre la culture et l'économie, a pour vocation de favoriser le développement d'une industrie de production télévisée à l'échelon national.

La question à résoudre est double. Il faut premièrement déterminer si la BBC, en concurrence avec plusieurs autres chaînes, doit se contenter de remplir les plages laissées libres par le marché ou si elle doit continuer d'exploiter l'éventail complet des programmes et des audiences. Deuxièmement, il faut essayer de déterminer, sachant que les parts d'audience de la radiodiffusion de service public rétrécissent inévitablement, combien de temps encore il sera possible de soutenir la thèse du financement par la redevance et de l'objectif de service universel, qui en justifie l'existence.

Parallèlement, afin de répondre aux problèmes de responsabilité et aux accusations d'inefficacité, souvent associées à l'absence de libre concurrence, la BBC adopte, tout à la fois la rhétorique et les comportements des organisations commerciales, en instaurant des mécanismes de marché internes et en sous-traitant toute une gamme de ses services, ainsi que de ses productions. Cette attitude conduit ses détracteurs à se demander, si le fait pour une institution de service public de se comporter exactement comme une organisation commerciale n'ébranle pas son éthique spécifique et son dessein de service public, et à s'interroger s'il est en conséquence bien nécessaire qu'elle conti-

nue d'exister. La logique exprimée dans la tendance et l'argument précédemment développés montrent le glissement d'une notion de service public, définie par rapport à une entreprise publique exploitée, au moins en partie, hors des lois du marché et placée sous la protection de l'Etat, vers une notion de service public, définie par rapport aux obligations imposées à des sociétés privées concurrentielles par un organisme de réglementation. Foster a tout à fait analysé correctement l'histoire de la réglementation en Grande-Bretagne depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle et montré ce glissement d'un état de fait vers un état contractuel.

Au cours des soixante-dix dernières années, l'idée de service public est apparue extraordinairement vivace. En remontant par exemple aussi loin que 1922, alors que la BBC était encore une entreprise privée, on peut affirmer qu'elle était déjà structurée dans ses grandes lignes suivant des orientations de service public. Par exemple, la redevance avait déjà été instituée et elle établissait le lien entre les producteurs et les auditeurs, les dividendes avaient été limités à 7,5 pour cent, la publicité avait été rejetée en tant que méthode de financement et Reith avait déjà commencé à proposer aux auditeurs son programme singulier et paternaliste pour la culture et la morale. L'idée de service public a subi, depuis, plusieurs adaptations pour légitimer le contrôle monopolistique, le duopole public/commercial et enfin un système « multi-chaîne ».

## Conclusion

Comme nous l'avons dit au début, le propos de cette étude n'est pas limité à l'évocation d'une histoire. Il est de déterminer dans quelle mesure les leçons tirées de cette histoire sont, aujourd'hui, applicables aux controverses portant sur la régulation, dans quelle mesure elles peuvent être utiles pour donner une nouvelle formation aux structures et aux lois de régulation régissant les télécommunications, télédiffusion comprise, cela dans le cadre de l'Union européenne et au moment où cette dernière est confrontée aux défis de

la « civilisation mondiale de l'information », comme le soulignait le rapport du comité d'experts, lors de la réunion du Conseil de l'Europe, à Corfou, en juin 1994.

Quatre leçons principales peuvent être tirées des faits historiques que nous avons étudiés. La souplesse du concept et de la pratique du service public vient en premier. De fait, c'est précisément sa souplesse qui a assuré la longévité du concept et qui, sans doute, l'a doté, en dépit d'un affaiblissement passager, d'une vitalité prolongée. Il est inutile de chercher des principes généraux et susceptibles d'être codifiés. Le développement du service public, et des diverses formes d'entreprises publiques, en ce qui concerne la télédiffusion et les télécommunications se présente comme une réponse pragmatique à des pressions politiques, sociales et économiques plus générales, et reçut, selon les circonstances, sa justification en termes de monopole naturel, de pragmatisme politique, d'efficacité administrative et économique ou d'intérêt public.

Deuxièmement, cette souplesse même est porteuse de l'un des principaux problèmes récurrents en Europe auquel n'importe quel système de service public modernisé devra se mesurer, le problème de la responsabilité. La souplesse comme a priori peut, tantôt entraîner un contrôle politique excessif et économiquement inefficace, tantôt aboutir à un système administré par des directeurs ou des régulateurs n'ayant, dans le fond, aucune responsabilité véritable. C'est d'ailleurs la prise de conscience à grande échelle de cette absence de responsabilité qui est à la racine du mouvement en faveur de la déréglementation et de l'utilisation de mécanismes commerciaux, afin, à la fois, d'assurer l'efficacité économique de l'exploitation et de responsabiliser les agents par rapport aux usagers. Etant donné le « déficit démocratique » de l'Union européenne, cela risque de soulever des problèmes particulièrement difficiles pour la réalisation d'un système de régulation valable pour l'Europe.

Troisièmement, la souplesse requise met également en évidence à quel point les

pratiques concrètes du service public et les structures institutionnelles sur lesquelles elles s'appuient sont marquées culturellement. Elles dépendent de la nature du contexte politique, légal, économique et social dans lequel elles sont enchâssées et, à leur tour, déterminent les principes souvent non codifiés sur lesquels repose le fonctionnement du système et sa légitimité sociale et politique. Cela pourrait rendre particulièrement difficile le mélange de traditions nationales divergentes à l'intérieur d'un système européen unique.

En dernier lieu, nous trouvons la nature cyclique d'une grande partie des problèmes que le service public est appelé à prendre en charge et celle des solutions qui leur sont proposées. Dans le secteur des télécommunications et de la télédiffusion européenne, les litiges portant sur la régulation, qui ont dominé les années 80, plongent leurs racines au moins un siècle et demi en amont. Ils ne sont pas occasionnés et ne risquent pas non plus d'être significativement modifiés, ni par une nouvelle technologie ni par un quelconque nouveau paradigme d'économie politique post-industrielle. A une époque où l'Europe doit faire face à de nombreux problèmes semblables à ceux des années 30 – taux de chômage élevé, guerres économiques internationales, instabilité monétaire mondiale et profond désenchantement des po-

pulations – il se pourrait bien que, faisant suite à une décennie et demie dominée par un mouvement en faveur d'une libéralisation commerciale et d'une éthique de la concurrence, un regain d'intérêt pour les certitudes et la sécurité de l'entreprise réglementée et pour une éthique du service public se fasse jour. La popularité politique de la déréglementation marquait pour une large part une opposition à l'inadéquation ressentie du modèle service public/entreprise publique, au fossé existant dans la réalité entre la théorie du service public et sa pratique, un fossé semblable entre la théorie de la concurrence commerciale et de la souveraineté du consommateur et sa pratique a des chances d'impulser un mouvement de balancier similaire mais dans le sens inverse. La nature cyclique des débats nous fait voir également à quel point le service public, à partir de très peu de choses dans la réalité historique, a couramment servi de mythe justificateur. L'organisateur dominant mobilise souvent les menaces supposées de la concurrence qui pèseraient sur ses obligations de service public – lesquelles obligations de service public ne se découvrent, en fait, qu'à l'occasion d'une menace de concurrence.

*Traduit de l'anglais  
par Claude CHECCONI*

## RÉFÉRENCES

BBC, *Extending Choice*, BBC Publications, 1992

BENNETT A R 1895, *The Telephone Systems of the Continent of Europe* Londres, Longmans, Green and Co, 1895

BOGDANOR V (Ouvrage collectif sous la direction de), *Blackwell Encyclopedia of Political Science*, 1991

BUNBURY Sir H, *Elements of Rate-Fixing*, *Journal of Public Administration*, vol 3, 1925

BUNBURY Sir H, *The Economic Regulation of Public Utility Services*, IPA vol 4, n° 3, février, 1926

CARMICHAEL Evelyn G M, *The Law relating to the Telegraph, the Telephone and Submarine Cable* Londres, Knight & Co, 1904

Department of National Heritage, *The Future of the BBC A Consultation Document*, Cmnd 2098 Londres, HMSO, 1992

DIMOCK Marshall E, *British Public Utilities and National Development*, 1993

FOSTER C D , *Privatization, public ownership and the regulation of natural monopoly*, Oxford, Blackwell, 1992

GORDON Lincoln, *Public Corporations in Britain*, Londres, 1938

HILLS J , « Back to the future Britain's 19<sup>th</sup> century telecommunications policy » *Telecommunications Policy*, vol 17, n° 3, 1993

HMSO, *1<sup>st</sup> Report from the Select Committee on Nationalised Industries - The Post Office* Londres, HMSO, 1967

HMSO, *Report of the Post Office Review Committee Cmnd 6850*, Londres, HMSO, 1977

Home Office, *Report of the Committee on Broadcasting (The Sykes Report) Cmnd 1951*, Londres, HMSO, 1923

Home Office, *Report of the Committee on Broadcasting (The Crawford Report) Cmnd 2599*, Londres, HMSO, 1925

Home Office, *Report of the Committee on Broadcasting, Cmnd 8116*, Londres, HMSO, 1949

Home Office, *Report of the Committee on Broadcasting, Cmnd 6753*, Londres, HMSO, 1977

House of Commons, *Report of Select Committee of the Telephone Service* House of Commons Sessional Papers, vol VI, Londres, 1922

House of Commons, *Committee of Enquiry on the Post Office 1932 Report (Bridgeman Report)* House of Commons Sessional Papers, vol XII, Londres, 1932

LEE John, *Economics of Telegraphs and Telephones* Londres, Pitman & Sons, 1913

LEMAHIEU D L , *A Culture for Democracy Mass Communications and the Cultivated Mind in Britain between the wars*, Oxford, Clarendon Press, 1988

MCDONNELL J , *Public Service Broadcasting A Reader, The Broadcasting Research Unit*, Londres, 1991

MEYER Hugo Richard, *The British State Telegraphs - A Study of the Problem of a Large Body of Civil Servants in a Democracy*, Londres, Macmillan & Co, 1907

MIDDLEMASS K , *Politics in Industrial Society The experience of the British System*, Londres, André Deutsche, 1979

O'BRIEN T H , *British Experiments in Public Ownership*, Londres, 1937

OCDE « Le service universel et la restructuration des tarifs dans les télécommunications »

PITT, *The Telecommunications Function in the British Post Office - A Case Study of Bureaucratic Adaptation* Westmead, Saxon House, 1980

POLLARD, *The Development of the British Economy*, Londres, Edward Arnold, 1980

REITH J C W , *Broadcast over Britain* Londres, 1924

REITH J C W , *Into the Wind* Londres, Hodder & Stoughton, 1949

ROBERTSON J H , *The Story of the Telephone A History of the Telecommunications History of Britain*, Londres, Pitman, 1947

ROBSON W A , *Public Enterprise* Londres, 1937

SCANELL P , *Understanding Television* (Ouvrage collectif sous la direction de) Andrew Goodwin et Gary Whannel, « Public Service Broadcasting The history of a concept », Londres, Routledge, 1990

SWANN P , *The British Documentary Movement 1926 to 1946*, Cambridge, CUP, 1989