Présentation

Jean-Paul SIMON

Dans les années quatre-vingt, le secteur des communications (audiovisuel et télécommunications) a fait l'objet d'un important double mouvement de libéralisation et de re-réglementation (et non de déréglementation comme on l'indique trop facilement) Ce mouvement mondial a fait l'objet d'actions différenciées dans différents pays, mais il a également été soutenu par des politiques spécifiques sur le plan communautaire Ce qui était perçu comme un modèle européen de régulation du secteur a donc été remis en question pendant cette décennie Il a fait l'objet de remaniements importants, quoique variables, selon les pays de la communauté

Ces modifications placent la question du service public au centre des débats, même si les objectifs de service public traditionnellement assignés aux exploitants du secteur ne sont pas abandonnés pour autant Si ces objectifs doivent effectivement être maintenus, comment faut-il, dès lors, faire évoluer l'ensemble, modifier ce modèle pour y parvenir ? Quelles définitions doit-on leur donner ? Le modèle précédent était-il unique, voire le plus souhaitable ou le plus efficace pour atteindre ces objectifs ?

Par ricochet, face à l'effacement d'anciennes évidences, on en vint à se demander quel était le sens réel, concret (au-delà des seules notions juridiques générales) de l'application du terme service public à l'audiovisuel, comme aux télécommunications Il apparut, comme le soulignent N Garnam et M Mueller, que l'accord supposé sur ces objectifs était loin d'être clair Ainsi, pour ne prendre que l'exemple de la disponibilité des services l'accessibilité des services n'était-elle que la simple reconnaissance d'un droit formel ou, au contraire, une obligation concrète de résultats ? Ces objectifs se révèlent disparates, sinon contradictoires De plus, leur accomplissement, dans le cas européen, est, somme toute, plutôt récent et inégalement réalisé

Analysant le cas américain, M Mueller montre à quel point on projette sur la réalité historique des débuts du téléphone des conceptions du service public qui ne datent que des années soixante-dix (accès généralisé et subventions des tarifs locaux) La conception originelle de 1907 du service universel avancée par Theodore Vail, président d'AT&T (1) n'impliquait nullement la généralisation de l'accès, mais seulement l'interconnexion par un seul exploitant de tous les usagers du téléphone

(1) « Un système, une politique, le service universel » On trouvera des extraits des rapports d'activité d'AT&T de 1908 et 1909 dans « Télécommunications d'une organisation à l'autre », *Réseaux*, n° 56, 1992, pp 61-63

© Réseaux n° 66 CNET - 1994

Son objectif était de mettre un terme à une période de concurrence effrénée pour l'accès à l'usager final Le service universel était conçu comme un antidote à la concurrence Ainsi, la très forte pénétration du téléphone aux Etats-Unis, particulièrement dans les zones rurales, résultait de vingt ans de concurrence entre des réseaux de téléphone non connectés entre eux et qui luttaient, en conséquence, pour toucher le plus d'usagers possibles (course aux raccordements)

L'une des façons d'éclairer ces notions est précisément d'en suivre les transformations dans le temps et dans l'espace, de se pencher sur leur mode de développement historique comme sur la diversité des interprétations Les analyses réunies pour cette livraison sont historiques (M Mueller, P Musso, J -P Simon) et comparatives à un double titre par l'opposition des situations nationales (E Brenac, P Flichy) et par la confrontation systématique entre l'évolution de l'audiovisuel et celle des télécommunications (J -C Burgelman et P Verhoest, N Garnham) (2) Elles entendent reconstruire la genèse des notions et leurs variations Elles visent à déceler les invariants dans la diversité des situations nationales, comme à repérer les différences sous d'apparentes similitudes

En d'autres termes, il s'agit de ne pas réduire ces évolutions, comme les transformations en cours, aux résultats inéluctables d'une histoire linéaire et mécanique, comme l'indiquent P Flichy et P Musso P Flichy insiste sur le fait que le modèle de service public des années soixante est une contruction sociale complexe et qu'il n'y a aucune raison de penser que sa recomposition le soit moins L'ensemble des analyses historiques réunies montrent bien l'entrelacs des paramètres, la diversité des compromis et la délicatesse des consensus réalisés

Pour P Musso, l'histoire des télécommunications françaises relève d'un chassé-croisé entre trois notions (trois couples d'opposition) le service public (v la privatisation), le monopole public (v la concurrence), la tutelle de l'Etat (v l'autonomie) P Flichy y ajoute encore trois couples d'opposition universel/spécifique, masse/élite, national/régional ou international Il insiste sur l'ouverture de la combinatoire

E Brenac, comparant les politiques publiques en Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni, fait apparaître les différences entre les acteurs impliqués, les formes et les termes des débats engagés comme des compromis auxquels ils aboutissent une érosion inégale du modèle de service public Toutefois, un mouvement d'ensemble affecte bien ces pays et conduit à une conception « résiduelle » du service public comme des mécanismes de solidarité J -C Burgelman et P Verhoest soulignent, à partir du cas de la Belgique, que plutôt qu'un retrait de l'Etat, de ses interventions sociales et industrielles, il faut y voir une redéfinition de la forme institutionnelle d'intervention

(2) Les travaux de E BRENAC, J -C BURGELMAN et P VERHOEST, N GARNHAM ET J -P SIMON ont été conduits dans le cadre d'une recherche d'ensemble coordonnée par le CNET/UST

J -P Simon propose une reconstruction de la logique de l'action de la Commission des Communautés européennes dans le champ des télécommunications et une analyse des compétences sur lesquelles cette action s'appuie La création d'un grand marché par la libéralisation d'un certain nombre de secteurs, dans le cadre « par essence » libéral d'un traité de libre-échange, peut sembler en conflit avec la réalisation d'objectifs de service public Il en résulte une asymétrie où le service public apparaît comme une modalité négative de la politique de la concurrence (3) Néanmoins, après la forme d'achèvement de la libéralisation des marchés de télécommunications que constitue la résolution du conseil des ministres du 22 juin 1993 (4), on assiste à une ébauche de rééquilibrage comme l'indiquent la tentative d'une définition communautaire du « service universel » qui se trouve au centre du Livre vert sur les services postaux, de septembre 1992 (5), ainsi que les arrêts récents Corbeau et Almelo de la Cour de Luxembourg (6)

N Garnham, comme P Musso, remarque d'un point de vue complémentaire l'aspect cyclique de certains débats que précisément l'analyse historique fait ressortir Ce qui vaut pour le cas britannique se retrouve dans les débats belges, selon J -C Burgelman et P Verhoest En outre, pour N Garnham, un des éléments sans doute le plus surprenant est finalement la flexibilité de la notion de service public dans les domaines étudiés Cette flexibilité débouche de façon non moins paradoxale sur la délicate question de la « responsabilité » (accountability) du service public et sur le contrôle de cette responsabilité (par le parlement, le gouvernement, les citoyens ou les consommateurs) Il rappelle que c'est au nom de cette notion que les mécanismes de marché ont été introduits, en Grande-Bretagne, pour répondre aux attentes des consommateurs face à la gestion effectuée par des dirigeants tenus pour irresponsables Soulignons que l'approfondissement de cette notion, nettement plus évanescente dans les autres pays, est probablement l'une des spécificités du cas britannique, comme le montre l'exemple de l'audiovisuel

(3) Sur ce point cf « Droit et communication », *Réseaux*, n° 59, 1993

(4) Résolution du Conseil du 22 juin 1993 sur la révision de la situation dans le secteur des télécommunications 93/C 213/01, *JOCE* C 213/1 du 6-8-1993

(5) Le conseil du 7 décembre 1993 a traité du « développement d'un service universel dans un environnement concurrentiel » dans le secteur des télécommunications

(6) Par l'arrêt Corbeau, CJCE 19 mai 1993, n° C-320-91, pour le secteur postal, la Cour a jugé que l'exclusion de la concurrence n'était justifiée que sur la fourniture de services d'intérêt économique général en esquissant une théorie de l'équilibre économique entre activités non rentables et rentables

Par l'arrêt Almelo, CJCE 27 avril 1994, n° C-320-92, la Cour a estimé que les entreprises chargées d'une mission de service public pouvaient échapper aux règles de concurrence (il s'agissait de distribution d'électricité) en raison de l'article 90-2