

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Vers un service universel d'informations publiques

Poullet, Yves

Publication date:
2009

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for published version (HARVARD):
Poullet, Y 2009, *Vers un service universel d'informations publiques*. s.n., s.l.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

230
6286

Vers un service universel d'informations publiques

Luxembourg - 26 juin 1995 -

Réflexions prospectives établies dans le cadre de PUBLAW 3

Etude confiée au PSI (LONDON) et au
CRID (Namur)

- Yves POULLET -
Doyen de la Faculté de Droit
Directeur du CRID

Introduction

1. Quelques réflexions soit prospectives, soit tirées d'expériences bien concrètes permettent d'illustrer la diversité de ce que pourrait être ce service universel d'informations publiques et de dépasser certaines idées traditionnellement attachées à ce qu'il est convenu d'appeler la "commercialisation des informations détenues par le secteur public". Ces exemples nous guideront tout au long des réflexions qui suivront.

2. Un expert en transport urbain m'adressait la réflexion suivante à propos de l'encombrement du trafic dans nos villes. Il est possible de résoudre cette question à l'attention de certains automobilistes en distillant l'information ad hoc sur les itinéraires de contournement, les heures précises d'accès, etc. La question essentielle, me dit-il, est de savoir quels seront les "Happy few" qui bénéficieront de cette information qui n'a pu ou ne pourra être élaborée que grâce aux méthodes de collecte et de traitement de l'information opérées ou à opérer par les pouvoirs publics dans leur analyse du trafic routier (installation de radar, etc.).

3. Le secteur des banques de données juridiques illustre, selon les pays, des conceptions diverses du rôle de l'Etat à ce propos. Quant au contenu de l'information juridique qu'il est appelé à diffuser, il s'agira tantôt de la limiter à la diffusion des seules données législatives, tantôt de l'élargir à la diffusion des données jurisprudentielles propres à des secteurs choisis et en fonction d'un niveau de juridiction défini (par exemple au minimum les décisions de la Cour d'appel), tantôt à l'ensemble de la jurisprudence. On s'interrogera, pourquoi ne pas l'élargir aux écrits doctrinaux, à des modèles d'actes judiciaires ou juridiques courants, etc. Quant au mode de diffusion de cette information, certains pays confient à l'Administration, la mission soit d'être serveur on line, soit de "commercialiser" l'information sous forme de CD ROM, voire d'y adjoindre des rôles d'assistance dans la recherche de documents juridiques. En définitive, quel est le service public d'informations juridiques et peut-il en exister une définition unique?

4. Une récente expérience a été mise sur pied dans ce qu'il est convenu d'appeler un pôle européen de développement, celui qui unit les régions frontalières du Luxembourg, de Belgique et de France. Il s'agit d'un serveur central auquel est greffé une petite équipe de spécialistes en information et permettant l'accès à différentes banques de données ad hoc généralement publiques. Ce serveur est interrogeable par Minitel, téléphone, courrier électronique et il peut répondre par exemple aux questions suivantes: soit, un coiffeur français désirent engager un apprenti belge et s'interrogeant sur la réglementation sociale belge; soit une entreprise luxembourgeoise soucieuses d'investir en France et souhaitant connaître l'état du marché, les besoins de la population, les zones d'implantation commerciale et les conditions d'accès à ces zones. On ajoute que le serveur est une entreprise privée, travaillant étroitement avec les chambres de commerce locales et largement subsidiée par les pouvoirs publics en l'occurrence européens et régionaux.

5. Ces trois "cas" peuvent difficilement être comparés. Ils représentent cependant tous les trois des formes de distribution (je ne parlerai pas à ce stade de commercialisation) de l'information collectée ou générée par l'activité publique.

A ce stade, je me limiterai à quelques considérations qui écartent définitivement certaines idées préconçues:

- la distinction entre "informations brutes" et "informations à valeur ajoutée" n'a pas de sens. Reprenons l'hypothèse de l'information juridique: qu'est ce que la donnée brute? Le jugement lui-même, dira-t-on mais disponible sur quel support, sur papier, en ligne, sur CD ROM, n'est-ce pas là déjà une première forme de valeur ajoutée? S'il existe un support électronique, l'implantation d'un logiciel de type "Hypertext" permettant de rechercher à partir des mots utilisés par le juge, logiciel aisément disponible sur le marché et désormais peu coûteux, est-il de la valeur ajoutée. La structure de classement, les sommaires constituent certes de la valeur ajoutée mais quand celle-ci est opérée par le juge

ou l'administration eux-mêmes, n'est-ce pas une information générée par le secteur public et donc susceptible d'être l'objet d'un devoir d'accès large.

- le fait que l'information soit collectée par le secteur public n'implique pas nécessairement - le troisième exemple le montre bien - que la distribution soit le fait de l'autorité publique elle-même.

- la distribution ne concerne pas nécessairement des données relevant d'une seule administration comme le montre le troisième exemple. De plus en plus, j'en suis persuadé et les Geographical Information Systems sont là pour en témoigner, ce sont des produits intégrant des données venant d'administrations différentes qui intéressent le marché. A cet égard, on ne peut s'en tenir aux cloisonnements administratifs classiques.

- enfin, au-delà d'un souci de dynamiser le marché de l'information, le premier exemple témoigne du fait que la question de la distribution de l'information est également un problème d'équité sociale. Les technologies nouvelles de traitement de l'information peuvent constituer aussi bien un facteur de meilleur accès à l'information pour tous que la confiscation de celle-ci par certains, capables de payer pour cet accès. Dans ce contexte, le rôle de l'Etat peut être de garantir la non discrimination dans l'accès à l'information.

6. Cette dernière réflexion constitue un des thèmes majeurs de ce qu'il est convenu d'appeler "le service universel dans une société informationnelle". Nous voudrions après avoir rappelé les caractéristiques essentielles de cette notion (I), montrer que ce concept pourrait éclairer la question de la "commercialisation" des données du secteur public (II) et par là donner quelques pistes d'actions pour la Commission (III).

I. Le concept de Service universel

A. La naissance du concept dans le secteur des télécommunications

7. Le concept est né aux Etats Unis dans le domaine des télécommunications. Aujourd'hui, la notion reste essentiellement liée au secteur des télécommunications. La littérature portant sur le service universel ne présente pas, dans ce contexte, une théorie générale assimilable à la théorie du service public (telle que celle-ci a pu être formulée dans les pays de droit romain). Au demeurant, quand bien même la notion de service universel serait difficile à définir, elle s'entend dans un environnement concurrentiel d'un service minimum, d'une qualité donnée, proposé à tous les utilisateurs à un prix abordable. Spécifiquement pour le secteur des télécommunications, la politique américaine arrête trois objectifs d'une politique de service d'intérêt général qui seront explicitement repris par la Commission européenne et le Conseil, en particulier dans la résolution de ce dernier relatif au service universel. En l'occurrence, il s'agit d'assurer un service qui soit à la fois:

- universel, lequel suppose un accès pour tous à un prix abordable,
- égal, impliquant un accès indépendant de la situation géographique,
- continu, c'est-à-dire caractérisé par une fourniture ininterrompue moyennant une qualité donnée.

8. Le concept de service universel implique:

- une définition transparente et évolutive par les autorités publiques du contenu du service universel en quantité et qualité et de l'étendue de celui-ci tant en couverture géographique qu'en population à atteindre;

- le respect des procédures ouvertes de marché public lors de l'attribution à une entreprise du secteur privé de la concession d'exploitation du service universel;

- la définition d'un cahier des charges afin d'assurer l'obtention des buts du service universel (continuité du service, non discrimination dans l'accès au service).

9. Si certaines restrictions à la concurrence sont justifiées dans l'offre et l'exploitation du service universel, le marché doit être libre pour tous les autres services.

Afin d'assurer cette libre concurrence, plusieurs règles sont imposées à l'offre du service universel. En matière de télécommunications, ces règles sont rassemblées sous le concept d'Open Network Provision (O.N.P.).

"Le développement d'un cadre réglementaire équilibré exige une claire reconnaissance des principes de service public en ce domaine:

- l'universalité des usagers, c'est-à-dire l'accès indépendamment de leur situation géographique;

- la continuité, c'est-à-dire la garantie d'une offre de services continue, selon une qualité définie.

L'existence de ces principes d'une obligation de service universel, qui consiste à fournir des prestations minimales déterminées de qualité définie à des prix abordables à tous les usagers, est implicite dans les dispositions en vigueur concernant l'ONP et dans les propositions actuellement examinées". (Communication du Conseil du 28 avril 1993 sur le service universel).

Qu'il soit clair que l'ONP n'est pas une règle de concurrence; au contraire, au départ, la règle avait pour but, tout en maintenant une infrastructure monopolisée, de constituer à tous ceux qui souhaitent offrir des services à travers cette infrastructure, des conditions d'accès transparentes non discriminatoires, fondées sur des critères objectifs et dans le respect de règles de concurrence, cela sous la seule réserve d'exigences essentielles bien définies.

Ainsi l'ONP suppose:

- la transparence des conditions d'accès au service dit universel;

- la non discrimination dans l'accès au service: ce qui n'exclut pas selon les usagers des conditions différentes d'accès, y compris des conditions tarifaires dans la mesure où elles sont fondées sur des critères objectifs;

- une tarification basée sur le coût;

- la normalisation des interfaces.

B. L'explosion du "concept" dans les récents documents sur la société informationnelle

10. "La consécration progressive du service universel au centre des préoccupations de la réglementation des télécommunications apparaît, dans un premier temps, comme la consécration de la libéralisation complète du secteur; dans un second temps, sous la poussée du modèle américain, comme une conséquence de la prise de conscience croissante de l'importance de l'information au sein de nos sociétés.

Certes, le débat est chez nous moins avancé qu'il ne l'est aux Etats-Unis, où le service universel apparaît comme la pierre angulaire de la "National" ou "Global Information Infrastructure".

Cette importance croissante du service universel risque de renverser l'ordre de priorités de l'action réglementaire. Le service universel ne peut plus être envisagé comme

l'obligation exceptionnelle imposée à un ou plusieurs opérateurs de mettre en place une infrastructure d'information ouverte, sur laquelle peut s'exercer en libre concurrence l'offre de services (en gros, il s'agit du principe de l'ONP); il oblige, dans son acceptation élargie, à définir positivement son contenu et les moyens de sa réalisation, tant du point de vue de son financement que des contraintes (cahier des charges) mis pour l'obtention des objectifs aptes à le réaliser.

11. Les conséquences d'une telle approche positive, qui fonde le développement d'une société de l'information sur l'épanouissement de nos libertés, mettent en évidence l'importance et la nécessité d'une redéfinition du service universel, entendu non plus comme le seul accès aux moyens techniques de communication (l'infrastructure et le service de transport de la voix), mais également comme l'exigence de création et de mise à disposition de contenus informationnels auxquels chacun doit pouvoir accéder. Ainsi, l'information pourrait s'introduire dans la notion de service universel, au vue de ce qu'est considéré comme "essentiel" et "vital" pour assurer la participation des citoyens dans une société démocratique. Il s'agit, selon l'expression américaine propre à la définition de la politique de la National Information Infrastructure, de veiller à ne pas introduire de discrimination entre ceux qui détiennent la connaissance et ceux qui ne la détiennent pas (les informations *haves* et les informations *have nots*).

Cette conception du service universel justifie son extension bien au-delà des services généralement mentionnés. Il s'agit d'obliger l'Etat à reconnaître un concept large, moderne, de service universel, concept qui mettra en évidence le fait que chaque citoyen pourra facilement, à un prix abordable, sans tenir compte de sa situation, en particulier géographique, de ses revenus ou de ses capacités, avoir accès à des services de communication et d'information développés.

12. Ainsi, le service universel entend être un réel instrument de promotion de nos libertés. Pour ce faire, il signifie tout d'abord l'accès possible de tous à des techniques de communication: en ce sens, si l'interopérabilité des réseaux, le développement d'infrastructures larges, l'accès aujourd'hui aux services de téléphonie vocale, demain à des services de certification de messages, constituent un premier élément du service universel, la création déjà réalisée dans certains Etats aux Etats-Unis d'Access Community Televisions, qui permettent à chaque groupement d'intérêts (consommateurs, mouvements politiques, syndicats, ...) d'avoir non seulement l'accès aux câbles, mais également la formation requise pour la réalisation des productions audiovisuelles apparaissent déjà comme un élément de cet "infoservice" universel, appliqué cette fois à l'audiovisuel.

Au-delà de l'accès à des techniques, il est remarquable de constater que le service universel s'entend aux Etats-Unis de l'accès possible de tous à certains services d'information; ainsi, dans certains Etats, la règle interdisant aux câblodistributeurs de crypter certaines émissions jugées d'intérêt général; dans d'autres, l'obligation positive faite à l'administration de mettre sur pied, tantôt des services on line d'assistance à remplir des formulaires administratifs, tantôt des services d'information en matière médicale, statistique ou autres, obligation dont découle le devoir de l'Etat de subsidier certains établissements, en particulier d'enseignement, pour avoir accès à de telles données, voire les diffuser.

13. Cette conception exige qu'une attention particulière soit accordée au processus par lequel le contenu évolutif de ce concept, qui déborde la sphère du technique, de l'économique, pour pénétrer celle du social et du culturel. Il est important que, dans ce processus, toutes les parties intéressées soient entendues, et ce y compris les associations culturelles et de consommateurs, et que la décision soit prise par l'autorité législative.

II. Du "service universel" et de la commercialisation des données collectées ou générées par le secteur public

14. C'est dans le contexte de cette définition large du service universel que nous voudrions montrer combien ce concept permet d'éclairer le problème qui nous est posé, c'est-à-dire quel rôle l'Etat doit jouer dans la "commercialisation" des données collectées ou générées par le secteur public. Cette définition du rôle de l'Etat apparaît clairement lorsqu'on cherche à répondre aux questions suivantes:

- Qu'est-ce que le service universel d'informations publiques? (A)
- Qui le définit et comment procède-t-on à cette définition? (B)
- Qui opère ce service universel? (C)
- A quelles conditions peut-il être offert ? (D)

On le pressent, cette façon d'aborder la question de la "commercialisation" des données du secteur public induit un véritable renversement de perspective par rapport à l'approche des "Lignes Directrices" de 1987. Il ne s'agit pas de manière négative de restreindre l'activité de l'Etat pour que puissent s'exprimer de manière dite optimale les forces du marché mais bien, de manière positive, d'affirmer que la disponibilité de l'information détenue par le secteur public répond à un besoin croissant d'intérêt général et joue un rôle décisif dans le fonctionnement de la société informationnelle et d'ajouter que la synergie du secteur public et du secteur privé est la meilleure garantie de la réponse adéquate à ce besoin.

A. Qu'est ce que le service universel d'informations publiques?

15. Les trois exemples repris en introduction témoignent de l'impossibilité de donner une définition unique du service universel d'information publique ni en termes de contenu (informations brutes, informations à valeur ajoutée), ni en termes de modalités techniques d'accès (support papier, supports électroniques, etc). On le pressent, seule une définition en termes de finalités et de caractéristiques du service universel est possible.

Ainsi, dans l'exemple des informations collectées par l'administration des transports sur le trafic urbain, le service universel d'informations publiques s'entendra peut être de l'obligation de mettre à disposition de tous les usagers de la route une information régulière, par voie de messages radios par bornes ou sur écran, information relative à l'état d'encombrement aux itinéraires de délestage, aux moyens de transports alternatifs, etc.

L'exemple des banques de données juridiques est plus significatif encore. Il s'agit d'assurer que chaque praticien du droit puisse disposer conformément aux principes du service universel, d'un accès à des conditions abordables, non discriminatoires d'un service continu d'informations qui permette de garantir une certaine égalité des chances aux justiciables qu'il représente. Il serait malsain que certains justiciables, à défaut pour eux d'avoir les moyens financiers, ne puissent via leurs représentants accéder à des sources d'informations dont le traitement apparaît nécessaire pour que leur cause puisse être valablement défendue. Peut-on imaginer dans un pays anglo-saxon, pays de "case law", que l'accès à la jurisprudence de la High Court et de la Court of Appeal soit réservé aux seuls praticiens capables d'honorer des frais d'abonnement coûteux à des services ou à des banques de données privées oligopolistiques ou monopolistiques. Dans un pays de "civil law", le même raisonnement visera les sources législatives. Cette réflexion induit une remarque: il est possible que le marché de l'information juridique dans un pays soit tel qu'aucune crainte n'existe à ce propos, que la concurrence, les prix pratiqués, l'offre diversifiée de produits y soient tels qu'aucune intervention de l'Etat pour affirmer le service universel n'y soit nécessaire.

Enfin, le troisième exemple permet d'ajouter encore quelques précisions. C'est la politique délibérée de l'Union européenne d'assurer la libre circulation des personnes, des capitaux et des services qui justifient la mise en place d'un service intégré d'informations publiques, service à haute valeur ajoutée créé de toutes pièces à partir de sources diverses et chargée de répondre à un besoin considéré aujourd'hui mais peut être plus demain (dans la mesure où cette fonction sera reprise par le marché lui-même, à un besoin d'intérêt général).

16. En d'autres termes, c'est à partir de l'analyse de la situation et des besoins d'un marché, que des considérations d'intérêt général amèneront à reconnaître le besoin d'un service universel, c'est-à-dire répondant aux caractéristiques suivantes:

- l'universalité, c'est-à-dire l'accès pour tous les usagers à des conditions abordables;
- l'égalité des usagers, c'est-à-dire l'accès indépendamment de leur situation géographique;
- la continuité, c'est-à-dire la garantie d'une offre de services continue, selon une qualité définie.

En même temps, qu'elles en affirmeront le besoin, elles en définiront le contenu quantitatif et qualitatif, de même que les modalités d'accès. Cette même analyse, ces mêmes considérations justifient que ce contenu et ces modalités puissent évoluer dans le temps.

B. Qui définit le service universel d'informations publiques et au terme de quelle procédure?

17. Si on conçoit le service universel comme outil d'amélioration du fonctionnement démocratique de la société informationnelle, il est exclu d'aborder la question sous le seul aspect de la structure concurrentielle du marché. Il s'agit bien, à travers l'extension du concept en multiples facettes, de définir des choix profonds d'organisation économique et sociale de notre société.

De tels choix doivent être opérés dans la transparence, à la suite d'un débat public auquel doivent être conviés les représentants des diverses catégories intéressées par tel ou tel service d'informations. Il ne peut être question de définir un lieu unique. Pour reprendre nos trois exemples, dans le cas des banques de données juridiques, ce débat sera promu par les administrations nationales de la justice et concernera certainement les représentants de la magistrature, du barreau, les éditeurs juridiques mais peut être au-delà les représentants de la presse des universités et du monde économique et social, tous appelés à réagir dans le cadre d'auditions publiques. Le problème de l'information en matière de transport concerne certes l'administration centrale des communications et du transport mais comment ne pas y associer les représentants des transports publics, des usagers y compris professionnels, des communes, etc. Quant au dernier cas, la discussion relative à la mise sur pied d'un centre serveur transfrontalier, devrait rassembler à l'instigation d'une direction générale de la commission, les chambres de commerce locales, les représentants des communes, etc.

En d'autres termes, le service universel d'informations publiques est un concept à géométrie variable et évolutif dans le temps dont la définition des divers contenus appelle un débat ouvert et transparent, placé sous la responsabilité de l'autorité publique qui, doit à l'occasion de ce débat mesurer l'enjeu économique et social de certains choix technologiques et veiller ainsi à ne pas introduire de discrimination entre ceux qui détiennent l'information (les information haves) et ceux qui n'y ont pas accès (les information have nots).

18. Peut-on alors plus loin dans la définition de ce qui pourrait, dans chaque cas, constituer le service informationnel public. Les lois d'accès aux documents administratifs

définissent un premier seuil minimal en obligeant l'Administration à répondre gratuitement aux demandes d'accès des administrés en leur fournissant une copie papier des documents administratifs visés par la demande. Le service informationnel public participe de la même volonté de rendre transparente l'action administrative mais, au-delà du simple droit d'accès visé par les législations d'accès, conçoit cette fois l'obligation de l'autorité publique comme une obligation positive de mettre à disposition des services informationnels en utilisant les technologies appropriées à leur diffusion large. Peritt évoque à ce propos une seconde règle, qu'on pourrait qualifier de règle de la proportionnalité. L'Etat serait tenu de mettre à disposition des citoyens l'information selon les mêmes techniques, que celles utilisées de manière interne vis-à-vis de ses propres agents. Ainsi, si une administration de sécurité sociale utilise de manière interne une banque de données des réglementations ad hoc et intègre certains systèmes d'aide à la décision pour l'examen et la calcul des demandes de pension. De telles banques de données et le système d'aide à la décision devraient également être accessibles aux administrés, par exemple dans les locaux des administrations de sécurité sociale voire des communes, par des bornes télématiques.

Cette seconde règle a pour objectif, on le conçoit aisément de mettre l'Administration et le citoyen à égalité dans l'accès à l'information dont dépend une décision du premier vis-à-vis du second.

Au-delà de ces deux règles fixant un contenu minimal, il revient, à l'autorité publique, le cas échéant, de définir un contenu plus large au service universel.

C. Qui opère le service universel d'informations publiques?

19. Le choix du mot "service universel" et ce opéré récemment en matière de télécommunications par la Commission, de préférence à celui de "service public" n'est pas innocent. Il s'agissait clairement et définitivement d'abandonner l'ancienne équation Service public = Entreprise publique = monopole, sans pour autant s'écarter des caractéristiques propres au service public, à savoir les lois de "continuité", de "changement" et d'égalité.

Certes le respect de ces lois, exige - et ce sera le rôle des débats préalablement mentionnés (voir point B) - la rédaction d'un cahier des charges qui seul permettra de préciser le contenu exact en quantité et en qualité du service informationnel public, la tarification, le financement et les exigences liées au caractère continu et universel de l'offre.

Ceci dit, l'offre du service informationnel sera tantôt le fait de l'Administration elle-même, tantôt le fait d'une ou plusieurs entreprises privées, tantôt le fait d'une société d'une société mixte créée expressément pour la circonstance. Aucune solution ne doit être préférée en soi. Dans chaque cas, l'examen des impératifs budgétaires, de la situation du marché et du service à rendre dictera la solution à préférer. Ainsi, la mise sur pied d'un centre serveur intégrant diverses bases de données sera plus volontiers confiée à une entreprise privée (voire à plusieurs chacune desservant un territoire donné), vu la nécessité, après analyse de marché, de créer un service nouveau et souple à partir de banques de données disparates. En matière de banques de données juridiques, on sait les multiples solutions imaginées par les différents pays depuis la décision de confier l'ensemble de la production et de la distribution à l'administration (solution italienne), à celle de créer des sociétés mixtes, à celle de dissocier les fonctions de production de celles de distribution et de réserver les seules premières à l'Administration.

S'il s'agit de confier à des entreprises privées ou mixtes, le soin d'opérer tel ou tel service universel, l'autorité veillera à ce que le choix de l'opérateur se fasse au terme d'une procédure publique et après définition d'un cahier des charges permettant de garantir la continuité du service universel, l'égalité d'accès à celui-ci et une tarification à des prix abordables, comme il sera expliqué au point D.

D. Les conditions d'exploitation du service universel d'informations publiques

20. Les principes de l'O.N.P. définis en matière de télécommunications peuvent aisément être transposés dans notre matière.

Il s'agit d'assurer, pour un ou plusieurs services définis en quantité et en qualité, la transparence des conditions d'accès, la non discrimination et une tarification fondée sur les coûts. Le service envisagé peut être le service assuré à l'utilisateur final (par ex. l'interrogation par un praticien d'une banque de données juridiques) ou le service assuré à un intermédiaire qui pourra à partir de là offrir un service à valeur ajoutée (par ex. un éditeur juridique qui souhaiterait intégrer outre la jurisprudence fiscale reprise dans la banque de données mise sur pied dans le cadre du service universel, des informations supplémentaires; ainsi de la doctrine, des services d'assistance téléphonique et l'accès on line à des formulaires ad hoc). Dans ce second cas, les règles de l'ONP ont pour but de stimuler la concurrence d'opérateurs privés dans l'offre de services à valeur ajoutée y compris vis-à-vis de l'opérateur du service universel qu'il soit public ou privé.

21. Les coûts supplémentaires qui impliquent la mise à disposition des informations à l'extérieur de l'administration. Il s'agira par exemple des logiciels de contrôle d'accès, de l'acquisition de capacités supplémentaires pour supporter des accès massifs, de logiciels rendant l'accès convivial, etc.

Ainsi, sont exclus tant les coûts de collecte que tous les coûts des investissements nécessités pour assurer le fonctionnement de l'Administration.

On ajoute que le calcul des coûts suppose la définition de règles de comptabilité analytique permettant d'isoler les coûts et recettes du service universel dont le bénéfice ne peut servir à subsidier des services à valeur ajoutée. De telles règles posent difficulté dans les pays où, traditionnellement, la comptabilité budgétaire de l'Etat globalise et "annalise" les dépenses et recettes, toutes administrations confondues.

Les tarifs doivent être progressivement fixés en fonction des coûts ce qui n'exclut pas un bénéfice "raisonnable".

Il va de soi que l'exigence de rendre le service universel accessible à tous, impose que les prix soient abordables, et donc dans certains cas, le maintien de tarifs bas exigera le financement peut être temporaire des lourds investissements consentis. On peut songer à diverses formules: le service universel peut être financé par l'Etat lui-même ou, en distinguant le service universel rendu aux citoyens de celui rendu aux intermédiaires, les recettes du second peuvent financer le premier. Il est clair que de telles discussions doivent être l'objet d'une réflexion particulière et d'une évaluation régulière.

III. Conséquences pour une action de la Communauté européenne

22. La reconnaissance de l'importance du service universel d'informations publiques comme élément dynamique du marché de l'information, le souhait de débats publics en la matière contraint à rappeler le principe de subsidiarité de l'intervention communautaire.

Tant que la politique européenne envisageait le service universel comme le service de base nécessaire au développement du marché concurrentiel des services utilisant ce service de base, en d'autres termes réduisait le service universel aux exigences d'une infrastructure ouverte et d'un service public de téléphonie vocale, la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne estimaient de leur compétence de définir ce service universel et les règles de fonctionnement à travers les multiples réglementations de l'ONP, voire plus récemment d'interconnexion de réseau. Une telle compétence se déduisait aisément des compétences de l'Union européenne en matière de concurrence, de liberté d'établissement et de création d'un libre marché des services, des produits. L'élargissement du concept à travers la reconnaissance du rôle de l'information dans la création d'une société informationnelle démocratique remet en cause, partiellement du moins, la compétence de la Commission dans la définition du service universel.

Cet élargissement met en évidence le rôle de l'Etat, qui n'est pas simplement passif, assurer grâce au service universel la libre concurrence des services, mais bien actif, c'est-à-dire notamment de définir certains contenus informationnels dont l'accès pour tous, à des prix abordables, apparaît comme une condition nécessaire au développement démocratique de nos sociétés.

L'avènement du multimédia, et plus largement la convergence des télécommunications et de l'audiovisuel, accentuera encore la nécessité de cette réflexion, mettant en évidence le lien entre technologie et culture et la nécessité de choix qui ne peuvent être simplement technologiques, mais nécessitent une définition de notre vouloir vivre ensemble. Il accentue le délicat problème de la subsidiarité de l'intervention communautaire, peu compétente dans la matière culturelle et pouvant difficilement se substituer, vu son déficit démocratique, à des décisions d'assemblées législatives, nationales, régionales ou locales.

Un rappel du principe de subsidiarité exclut-il pour autant toute intervention de l'Union européenne. Telle n'est certainement pas notre conclusion.

23. Nous voyons cette intervention de la manière suivante:

a. Selon les récentes déclarations (janvier 95) de la partie II du Livre Vert sur la déclaration des infrastructures, "le service universel demeure une exigence de premier plan", tenant compte du progrès technologique et de ses effets ainsi que de la disponibilité d'un nombre croissant de services sophistiqués, auxquels s'ajoute la nécessité de s'assurer que les avantages de la société de l'information soient accessibles à tous les citoyens...

De même, faudra-t-il tenir compte de l'invitation pressante du Conseil de l'Europe à examiner et à organiser "notamment" avec les autorités réglementaires nationales, des consultations sur les questions soulevées par la définition du service universel. Sans doute, le rapport au Parlement et au Conseil auquel le Conseil convie la Commission avant le 1er janvier 1996 devrait-il mentionner expressément la question du service universel d'informations publiques qui déborde largement la question du seul service universel en matière de télécommunications.

b. Dans cet esprit, serait préconisée une révision des lignes directrices de 1987 sur la synergie entre le secteur public et le secteur privé sur le marché de l'information. Il s'agirait de tout d'abord secteur par secteur d'inviter les parties intéressées à entamer un débat sur ce que devrait être le service universel et ce sur base d'une description complète

de l'existant au sein de l'administration et des enjeux des diverses technologies susceptibles d'être utilisées. Ensuite, il s'agirait de rappeler les règles concurrentielles qui doivent être respectées tant dans le choix de l'opérateur retenu pour exploiter le service universel, que dans le fonctionnement du marché des services non réservés.

Enfin, on rappellera l'absolue nécessité du respect des règles relatives à la protection des données dont l'examen doit être pris en considération dans chaque cas lors de la définition du service universel et de son fonctionnement.

c. La Commission aura à coeur de jouer un rôle pilote dans la mise sur pied de ses propres services universels. On relèvera, pour bien souligner l'ampleur du déficit à cet égard, qu'il est pour l'instant plus aisé via Internet de connaître le dernier état des discussions du Congrès américain que de disposer du projet de directive sur la protection des données.

L'accès aux publications, aux études, aux données détenues par la Commission ou les autres organes de l'Union européenne doit apparaître comme une priorité.

d. Au-delà des secteurs dans lequel elle a pleine compétence, la Commission aura à coeur de subsidier des expériences locales ou régionales de développement de service universel et ce dans le respect des principes déjà décrits. Bien des programmes s'y prêtent, en particulier le 4e programme cadre télématique. Relevons en quelques exemples:

Le volet 1: "Telematics for Administration" permet d'envisager la conception et la réalisation dans chaque pays de centres serveurs multimédias interconnectés qui permettraient à une entreprise d'un pays de l'Union européenne et ce à partir de son pays, de disposer des données essentielles de la réglementation sociale, fiscale et économique d'un autre pays. Ce même volet permettrait de créer des bases de données multimédia interrogeables dans les écoles ou bibliothèques publiques sur les richesses culturelles majeures des différents pays de l'Union européenne. Ce même volet devrait permettre de réunir les administrations relatives à un secteur, pour échanger des informations sur les politiques respectivement suivies pour la communication de leurs données, afin de définir le cas échéant des normes communes de présentation et de diffusion des données.

Le volet 2: "Transport" pourrait conduire à développer des systèmes intégrant des banques de données, des Geographical Information Systems, offrant à un citoyen la possibilité de définir lui-même son itinéraire et l'horaire nécessaire pour atteindre par transport public tel point de destination. Ce système pourrait être accessible via les agences de voyages directement aux différentes stations de transport public. Un système de commande et de réservation pourrait lui être joint.

Le volet 3: "Soins de santé" a comme tâches spécifiques notamment, dit le programme Télématique, de développer, valider et intégrer des services d'informations télématiques nouveaux ou déjà existants pour supporter des efforts promotionnels concernant la santé, pour améliorer la qualité des procédures de prévention ou de diagnostic des maladies, et de rendre accessibles ces services aux citoyens afin qu'ils puissent opérer des choix eux-mêmes.

Au-delà de ces quelques exemples, chacun peut imaginer le rôle essentiel d'expériences pilotes subventionnés par la Commission européenne, pour approfondir l'idée de "services européens d'informations publiques".

e. Finalement, tout en respectant l'autonomie de chaque entité nationale, régionale, locale dans la définition du service universel, la Commission cherchera secteur par secteur, à réunir les représentants de diverses administrations et des divers acteurs intéressés par la dimension européenne afin de discuter de la situation prévalant dans les différents pays,

et ainsi de prévenir tout obstacle à la libre circulation des marchandises, capitaux et personnes et d'harmoniser le cas échéant le fonctionnement du marché.

24. L'approche proposée conduit et invite à une explosion du service universel d'informations publiques. Il s'agit tout d'abord de repenser en fonction des potentialités offertes par les nouvelles technologies, le service d'intérêt général auquel peut conduire la collecte et le traitement des informations par l'administration. Sans multiplier les exemples, c'est dans le domaine des oeuvres sociales, mettre à disposition, via des bornes situées dans les lieux privilégiés, les références de l'ensemble des services de proximité (garderie, services d'aides aux personnes âgées) susceptibles d'être offerts dans une commune déterminée, c'est dans le domaine de la santé, multiplier les services multimédia permettant de prévenir certains risques de maladies, c'est, au profit du secteur du marketing, créer et gérer des banques de données où pourraient s'inscrire les personnes qui ne souhaiteraient plus recevoir de dépliants publicitaires, dans le respect des règles de protection des données, indiquer les personnes décédées.

25. Loin d'être la consécration d'anciens monopoles étatiques. Nous plaçons pour une réelle synergie entre secteur public et secteur privé. Cette approche a été affirmée tout au long de l'exposé:

- synergie dans la définition du service universel et des conditions d'offre de celui-ci auxquelles doivent être associés les représentants du marché;
- synergie dans l'offre de ce service universel puisqu'il s'agit non pas d'exclure les opérateurs privés mais au contraire dans toute la mesure du possible de recourir à leur collaboration, dans le respect parfait des règles de concurrence;
- synergie, enfin, sur le marché lui-même où le service universel d'informations publiques doit cotoyer les services, privés appelés à puiser dans ce "gisement" d'informations publiques enfin exploité.