

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Service universel ou public dans la politique européenne des télécommunications

van der Mensbrugghe, François; Poulet, Yves

Published in:
Communications & strategies

Publication date:
1995

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

van der Mensbrugghe, F & Poulet, Y 1995, 'Service universel ou public dans la politique européenne des télécommunications', *Communications & strategies*, vol. 17, pp. 11-54.

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.

Service universel ou public dans la politique européenne des télécommunications

Yves POULLET

Doyen de la Faculté de Droit
Directeur du CRID aux FUNDP, Namur

Francis van der MENSBRUGGHE

Chercheur au CRID, Namur

■ Introduction

Le présent article a pour objet de déterminer quelle place le service public tient dans la politique européenne des télécommunications et quel rôle joue l'acteur public, à la fois dans sa réglementation et dans son exploitation.

Notre propos sera double.

La première partie étudie la notion américaine de service universel, l'oppose à celle européenne de service public et examine les questions clés de son développement.

Le deuxième partie constate la progressive émergence de la notion de service universel dans la politique européenne des télécommunications. Tout d'abord, liée aux seules règles de la concurrence, la notion s'impose progressivement comme la condition fondamentale d'une société démocratique de l'information.

■ Service universel versus service public : les leçons d'un choix terminologique et les questions fondamentales soulevées par ce concept

Encore récemment, la notion de "service universel" était inconnue du vocabulaire juridique européen. Circonscrire cette notion, au demeurant impossible à définir de manière précise (1), exige de répondre au préalable à trois questions. La première a trait à la place occupée par ce concept nouveau eu égard à la notion traditionnelle de service public. La seconde question s'intéresse au lien initial présent dans la doctrine américaine des années trente : service universel, production de services dans un cadre monopolistique. L'attention se tournera enfin vers la notion de service universel détachée du cadre monopolistique et des obligations et prérogatives qui s'y rattachent.

Service public, intérêt public et service universel

D'apparition récente en Europe, la notion de service universel ne recouvre pas à proprement parler le service public. Ce concept neuf s'en distingue quant à ses origines.

Le service public dans la doctrine continentale européenne classique

Historiquement, la notion de service public a trouvé son essor dans les pays de droit romain. Dans les pays de droit anglo-américain, le terme est marginalement usé, voire inexistant. Au demeurant, le rôle même de l'Etat (2) et des visions différentes quant au rôle de l'Etat vis-à-vis des missions d'intérêt général expliquent cette approche différente.

L'équation "personnes publiques = intérêt général" a longtemps prévalu dans les pays de droit romain. Cela a eu pour effet principal de dénier à toute personne étrangère au cercle de personnes publiques la possibilité

(1) "Le terme de "service universel" ne figure dans aucune loi de droit public (*"appears in no public law"*) et il n'y a aucune source faisant autorité qui le définit précisément et encore moins indique comment l'atteindre", K. GORDON & J. HARING, *"Are Recent FCC Telephone Rate Reforms a Threat to Universal Service?"*, texte d'une conférence prononcée le 14 décembre 1983, non publié, p. 2. "Il n'y a sans doute aucun autre objectif de politique réglementaire qui ait fait l'objet de tant de débats, sans définition précise, que celui de service universel" (PRESLER & SCHIEFFER)

(2) HEGEL est parfois cité à l'appui de la distinction entre Etat interventionniste et Etat non interventionniste : pour plus de détails, GARNHAM, 1988, p. 4.

d'incarner l'intérêt général (1). Hormis quelques exceptions sectorielles où le service public fait l'objet de concessions à des entreprises privées, il suffisait d'ériger par la loi certaines tâches, considérées comme d'intérêt général, en activités de service public, pour confier la gestion de ces services publics en exclusivité à des personnes publiques (Etat, provinces, communes, établissements publics, etc.). A ce sens organique de la notion de service public s'est ensuite greffé l'aspect fonctionnel, matériel. Dans le cadre de ce schéma fonctionnel, l'organisme privé (concessionnaire, autorisé ou agréé) est appelé à assumer l'exécution d'une activité érigée en service public par le législateur. Ce faisant, l'organisme est soumis, quant à ses activités de service public, à un régime de droit public (et notamment aux principes de mutabilité, de continuité et d'égalité des usagers). Quoi qu'il en soit, la notion de "service public se confond au point de départ avec l'organisation de caractère public chargée de l'assurer" (POULLET, 1993, p. 63 et s.). La notion de service universel, d'origine américaine, "est d'emblée centrée sur le contenu du service considéré comme d'intérêt général".

La notion de service public est, quant à elle, largement inconnue du droit anglo-américain (2). Aux Etats-Unis, le concept y est absent. L'économie de ce pays se singularise en effet par son caractère concurrentiel, par la prévalence de l'initiative privée. Dès lors, l'intervention des institutions publiques dans la production de services s'y manifeste de façon limitée (BARNETT, BOTEIN & NOAM, 1988, p. 17) : le rôle de l'Etat demeure traditionnellement supplétif, l'intervention l'exception.

Du "public interest" au service universel : la doctrine américaine

Quelques secteurs de l'économie américaine, les *public utilities* (3) ont néanmoins appelé une prise en main réglementaire, faute pour la "main

(1) "La légitimité est toujours du côté de l'administration et les particuliers, les groupes, les collectivités et les représentants politiques, sauf ceux qui sont -et encore- au gouvernement sont toujours soupçonnés de partialité" (CROZIER, 1974, pp. 23 et s.).

(2) Au demeurant, aucune définition n'en est rapportée dans les ouvrages de référence principaux : voir *The Oxford Companion to Law*, 1980 ; *The Concise Oxford Dictionary of Law*, 1983 ; GIFIS, 1984.

(3) Aucune définition précise n'est donnée pour caractériser les "public utilities". Par "public utility", il faut entendre une "société qui, d'après la nature de ses activités (*"because of the nature of its business"*) recèle les caractéristiques d'un monopole naturel" (GIFIS, 1984, p. 377). D'après un autre auteur, "l'expression se réfère à un groupe d'entreprises variées, soumises depuis des décennies à une réglementation minutieuse des tarifs et des services, arrêtée aux niveaux local, étatique et fédéral" (PHILIPPS, 1993, p. 4).

Les *public utilities* aux Etats-Unis représentaient 7,5 % du revenu national en 1990, et employaient 5,8 millions de personnes, soit 5,3 % de la population active (secteur agricole exclu) (PHILIPPS, 1993, p. 10).

invisible", chère à Adam Smith, de satisfaire son rôle régulateur du marché (BARNETT, BOTEIN & NOAM, 1988, p. 17). Dans ces conditions, la *Commerce Clause* et la notion de *public interest* (1) ont permis d'assurer la réglementation des *publics utilities* et, au-delà, la réglementation de toute activité, sous réserve toutefois de conformité à l'exigence constitutionnelle américaine de "*due process*". La réglementation américaine a dès lors connu un développement considérable, tant à l'échelon fédéral qu'à l'échelon de ses entités fédérées. En doctrine cependant, le concept de "*public interest*" n'a jamais recueilli d'adhésion, tant son caractère et son contenu paraissaient vagues (2) (3). Une tendance à la déréglementation, à partir des années soixante-dix, a amorcé une remise en question ouverte de la notion de *public interest* et l'éclosion du courant doctrinal d'"analyse économique du droit" a contribué à amplifier le phénomène (4). Dans un premier temps, l'application judiciaire des lois américaines régissant la concurrence (les lois *antitrust*) a paru suffire pour répondre au "besoin" de déréglementation. C'est ainsi que le juge Harold Greene prononça, le 24 août 1982, la *Modification of Final Judgment* (MFJ) aboutissant au démantèlement (*divestiture*) d'AT&T, devenu effectif le 1er janvier 1984.

(1) Sur la notion de "*public interest*", voir la décision américaine, *Munn v. Illinois*, 94 U.S. 113, 126, 1877. Aux termes de cet arrêt, rendu par la Cour Suprême des Etats-Unis : "la propriété revêt un intérêt public lorsqu'elle est utilisée de manière à porter des effets publics et qu'elle affecte la communauté dans son ensemble. En conséquence, lorsqu'une personne voue sa propriété à une utilisation dans laquelle le public a un intérêt, cette personne octroie en fait au public un intérêt dans cette utilisation, et elle doit se soumettre au contrôle du public pour le bien commun".

(2) "It has often been remarked that this public interest standard is vague to the point of vacuousness, providing neither guidance nor constraint on the agency's (FCC's) action. (...) Plainly the 'public interest' phrase is one of those atmospheric commands whose content is as rich and variable as the legal imagination can make it according to the circumstances that present themselves to the policymaker". ROBINSON, 1989, pp. 3-24, p. 14, p. 16.

(3) "La loi (sur les communications) a été rédigée de façon à accorder une grande souplesse aux régulateurs vu la nature dynamique du secteur. Les régulateurs n'ont pas réussi de façon responsable leur obligation de donner corps au critère vague de l'"intérêt public" (...). Et surtout, la faute en incombe au Congrès. Des changements importants sont survenus, et malgré cela, le Congrès n'a proposé aucune orientation nouvelle pour la radiodiffusion, le câble ou les télécommunications" (GELLER, 1985).

(4) La théorie de l'"intérêt public" est fort critiquée par R.A. POSNER (1974, p. 336). Celui-ci prétend que cette théorie suppose à la fois que 1) "les marchés économiques sont extrêmement fragiles et susceptibles de fonctionner inefficacement (ou inéquitablement) s'ils sont laissés à eux-mêmes", et 2) "la réglementation est virtuellement sans coûts".

Cette application brutale des lois américaines sur la concurrence se voyait reprocher l'absence de prise en compte d'objectifs sociaux fondant une politique d'intervention de la puissance publique à long terme. Le recours à la notion de service universel a permis d'intégrer ces considérations.

Un exemple en rapport avec le secteur des télécommunications servira à illustrer le propos. Comme la *divestiture* d'AT&T a abouti dans un premier temps à une hausse des tarifs résidentiels (phénomène de "*cost-shifting*" vers les "*end-users*"), la réaction suivante s'est fait jour : répondant aux préoccupations des abonnés face aux tarifs en progression, certaines autorités réglementaires ont prévu des octrois de rabais pour les abonnés à revenus faibles (1). Ces rabais se sont fondés sur les exigences du service universel.

Au souci d'assurer une stabilité tarifaire s'est également ajouté celui de "gérer" des services démultipliés par l'apparition de technologies nouvelles. Toujours en rapport avec le secteur des télécommunications, la "déréglementation" en cours, le développement de la fibre optique et la convergence entre les industries des télécommunications et de l'audiovisuel qui en ont résulté, ont conduit à envisager nombre de services nouveaux (qualifiés tantôt de "fonctionnels", tantôt d'"informationnels"). Tandis que les capacités offertes par la convergence sont en expansion, il en résulte le souci d'éviter une scission de la société entre "ceux qui détiennent la connaissance" et "ceux qui ne la détiennent pas" ("*information haves*" et "*information have-nots*") (2). Le recours au concept de service universel permettrait précisément de répondre à cette préoccupation (3).

(1) Cf. le "*Moore Universal Telephone Service Act*", de l'Etat de Californie, entré en vigueur dès le mois de septembre 1983. Brièvement présenté, les abonnés disposant de revenus en-dessous d'un seuil spécifié bénéficient d'une réduction de 50 % sur le prix de base local. Le programme est financé grâce à une surtaxe de 4 % sur certains services intra-étatiques. L'abonnement à ce service s'est accru de 489.358 personnes en décembre 1984 à plus de 1.106.960 personnes en avril 1987 (DORDICK, 1991).

(2) Dans son discours sur la réforme des télécommunications du 11 janvier 1994, le Vice-Président américain le souligne : "Nous ne pouvons tolérer, et ce pays ne peut à long terme supporter ("*nor in the long run can this nation afford*") une société dans laquelle certains enfants obtiennent une éducation complète et d'autres pas ; une société dans laquelle certains adultes ont accès à la formation continue et d'autres pas" (GORE, 1994).

(3) Pour plus d'informations sur le service universel entendu dans le contexte de "l'autoroute de l'information", voir "The National Information Infrastructure: Agenda for Action" (NTIA-NII Office, 1993).

Nous reviendrons sur les conséquences de ce rôle nouveau du service universel dans la *National (ou global) Information Infrastructure (NII) Policy*, qui apprécie pour but d'éviter de telles discriminations et de contribuer à une société informationnelle plus démocratique.

Il nous semble que la récente "National Information Infrastructure Policy" développée par Al Gore a donné dans ce pays, au terme "service universel", une dimension différente bien plus large qui risque d'aboutir à un renversement des tendances décrites. Dans la mesure où les préoccupations exprimées par la politique américaine se voient relayées dans une mesure minime par le rapport Bangemann d'abord, plus nettement par le Parlement européen et le Conseil européen ensuite, elles obligent à s'interroger sur les conséquences de l'évolution de cette notion, conséquences qui sont déjà perceptibles dans la récente partie II du *Livre Vert* européen sur la libéralisation des infrastructures.

Au départ, toutefois, le concept de service universel n'embrassait aucun objectif social. Clairement associé au secteur des télécommunications, il s'est incarné à l'origine dans l'objectif d'AT&T d'éviter toute concurrence, c'est ce que nous allons maintenant montrer.

Lien "service universel" - production de services par un monopole

En guise d'introduction, il importe de souligner que le concept de service universel ne trouvait à s'appliquer au départ qu'au seul secteur des télécommunications. Initialement, ce concept visait à conforter le monopole de l'exploitant dominant des télécommunications aux Etats-Unis, à savoir AT&T. Ensuite, le rapport service universel - production de services par un monopole s'est distendu, au point de ne revêtir qu'un intérêt historique.

Un lien initialement étroit

A l'expiration du brevet Bell en 1893, l'industrie téléphonique américaine connut une phase de concurrence considérable. Destabilisé, AT&T fit appel à Theodore Vail pour défendre sa position. Le nouveau dirigeant du système Bell engagea d'abord une politique d'acquisition agressive de ses concurrents. Parallèlement, Vail ébaucha et promut le concept de service universel. Les rapports annuels de la société entre 1907 et 1914 échafaudent sa philosophie. Au demeurant, celle-ci tendait à l'interconnexion de tous les utilisateurs en un système unique, parfaitement intégré.

"Le système Bell a été fondé sur les grandes lignes d'"Un Système", 'Une Politique', 'Un Service Universel', sur l'idée qu'aucun groupement de systèmes

indépendants, isolés, non soumis à contrôle commun, si bien monté ou équipé fût-il, puisse offrir au public le service offert par un système interdépendant, intracommunicant et universel". (Rapport annuel d'AT&T, 1909).

Par conséquent, le concept de service universel servait initialement à faire obstacle aux concurrents d'AT&T. Au demeurant, une action antitrust avait été introduite contre la société, dès 1913, du fait de sa politique d'acquisition agressive (8.000 concurrents à l'époque). Outre cette politique d'expansion, certains des concurrents d'AT&T prétendaient que celle-ci refusait de réaliser les interconnexions (et donc d'assurer l'interopérabilité) pour les communications à longue distance. De cette action antitrust intentée contre AT&T résulta *"the Kingsbury Commitment"*, suivi peu après du *"Hall Memorandum"*. Au travers de ces deux documents, Vail promettait de ne pas acquérir ses concurrents, "sauf dans les cas spéciaux". Il accepta d'autre part les interconnexions avec les sociétés indépendantes, sous réserve pour ces dernières de respecter les normes d'AT&T. En clair, Vail acceptait une réglementation en contrepartie d'une garantie de stabilité pour sa société, et du droit -en fait l'obligation- d'interconnecter les sociétés de télécommunications indépendantes. Dès lors, l'interconnexion était la porte ouverte au monopole d'AT&T et à la fourniture d'un service universel, cantonné alors à l'offre d'un service unique, la transmission des communications vocales (DORDICK, 1991, p 113).

Le Congrès américain suit le raisonnement d'AT&T en 1934 : autrement dit, il entérinera l'idée selon laquelle le transport de la voix relève d'un monopole "naturel". Par ailleurs, le Congrès américain reconnaîtra avec Vail qu'AT&T constitue la solution la plus efficace pour réaliser les subventions croisées nécessaires à l'accès universel au service (POULLET, 1993, p. 89). En effet, "le coût de garder les tarifs bas pouvait être obscurci par les subventions internes produites par les monopoles réglementés qui offraient le service" (ENTMAN, p ix). L'utilisation législative du concept de "service universel", encore que le terme ne soit pas prononcé par le législateur, est pour la première fois présent dans le *"Communication Act"*, loi qui a donné naissance à la Federal Communications Commission (FCC). En effet, aux termes de cette loi :

"for the purpose of regulating interstate and foreign commerce in communication by wire and radio so as to make available, so far as possible, to all people of the United States a rapid, efficient, nation-wide and world-wide wire and radio communication service with adequate facilities at reasonable charges for the purpose of the national defense, for the purpose of promoting safety of life and property through the use of wire and radio communication..."

Un lien progressivement relâché

Durant plusieurs décennies, AT&T était en mesure de préserver son monopole de façon plus ou moins incontestée. Elle offrait en effet un "service téléphonique universel" qui se traduisait, en termes pratiques, par un taux de pénétration téléphonique élevé (avoisinant les 92 % juste avant la *divestiture*) (1) et des tarifs bas. Au demeurant, ce schéma traditionnel est resté en vigueur aussi longtemps que le service presté se cantonnait au simple transport de la voix (*Plain Old Telephone Service* ou *POTS*). Le développement de l'informatique et l'ouverture à la concurrence constitueront des brèches importantes dans la notion traditionnelle de service universel. Avec la *divestiture*, effective en 1984, la notion sera appelée à une redéfinition totale, car le lien service universel - production de services par un monopole n'aura, évidemment, plus aucune pertinence.

Service universel dans un cadre non-monopolistique

La notion

L'harmonisation d'un marché concurrentiel et d'obligations en matière d'intérêt général conduisait naturellement à un nouveau cadre réglementaire. Au départ, la nouvelle définition américaine du service universel revêtait un caractère négatif. Il s'agissait en effet, pour la FCC, d'éviter des actions qui conduiraient un nombre significatif d'abonnés à annuler leur abonnement du fait de l'augmentation des tarifs qui suivrait la "divestiture". Cela étant, la doctrine américaine et les commissions réglementaires étatiques ont tôt fait d'apposer à la notion de service universel une portée davantage positive.

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 (2), elle s'entend dans un environnement concurrentiel d'un service minimum, d'une qualité donnée, proposé à tous

(1) "The gradual rise in penetration to 92 % after the second world war probably had more to do with the doubling and tripling of household income during that period than with separation and settlement practices, for the doubling of local service rates since 1982 has had a negligible effect on overall penetration levels" (MUELLER, 1993, p. 369).

(2) "Il n'y a sans doute aucun autre objectif de politique réglementaire qui a fait l'objet de tant de débats, sans définition précise, que celui de service universel" (PRESLER & SCHIEFFER, p. 1).

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 foi :

- **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.

Même si ces trois composants sont également présents dans les "lois" du service public, à savoir les lois de continuité et d'égalité, il n'est pas certain que l'on puisse assigner à la notion de "service universel" les obligations et prérogatives communément assignées au "service public" (entendu au sens traditionnel). La concurrence fait en effet partie intégrante du service universel, tandis que la notion de service public se confond au point de départ avec l'organisation de caractère public chargée de l'assurer. De ce fait, la notion de service universel est d'emblée centrée sur le contenu du service considéré comme d'intérêt général, ce que nous avons appelé le service public fonctionnel. Par ailleurs, il s'agit de garder toujours à l'esprit la distinction entre l'objectif du service universel et les moyens effectifs de l'atteindre. La notion peut certes constituer un but de politique réglementaire pour des marchés visés (télécommunications, postes, etc.), mais la mise en œuvre pratique du service universel relève, nous semble-t-il, du volontarisme des autorités chargées de l'appliquer. Ainsi, la notion en tant que telle ne se traduit pas nécessairement en des droits que les citoyens peuvent actionner en justice. En cas de dérangement de ligne téléphonique par exemple, un citoyen d'une région reculée pourrait-il se prévaloir d'un droit légal à un rétablissement du service, le jour même, au nom de la continuité du service, au nom du service universel ? Inversement, les différents prestataires de services peuvent-ils se voir légalement tenus de fournir tel ou tel service ?

"Par exemple, dans quelle mesure le service universel partage-t-il avec le service public l'obligation, plus ou moins expresse, de fournir un service permanent (c'est-à-dire l'universalité temporelle) ? Les organismes privés concurrentiels ne sont pas normalement soumis à cette obligation. En effet, la concurrence ne pourrait pas remplir son but si les entreprises n'avaient pas la faculté de cesser leurs activités. En outre, l'obligation de fournir un service universel et permanent est normalement associée, en retour, à l'octroi de privilèges sous la forme de dérogations aux droits normaux de propriété privée et aux permis d'aménagement pour le passage de lignes" (OCDE, 1991, p. 29).

La réflexion américaine met en évidence quatre questions essentielles qui ressortent de la notion de service universel.

Les questions essentielles du service universel

• Le contenu

La première question concerne le contenu même du service universel et son caractère potentiellement évolutif. Dans le secteur des télécommunications, ce problème est d'autant plus important dans le contexte actuel de convergence entre les secteurs des télécommunications et de l'audiovisuel. En effet, à mesure que les capacités offertes seront plus grandes, comment adapter le service de base tel qu'il se conçoit aujourd'hui aux évolutions futures ? Dans le secteur des télécommunications, il est unanimement accepté aujourd'hui que le simple transport de la voix (POTS) constitue un objectif de service universel. Cela étant, d'autres services, "à valeur ajoutée", sont appelés à s'inclure dans le service de base (ainsi, le "télédiagnostic" ou accès pour des personnes âgées à des services télématiques médicaux d'urgence). En tout état de cause, un service peut être universellement disponible (*universally available*) avant de constituer un service universel (*universal basic service*). Dans ce contexte, faudrait-il spécifier le contenu du service universel (au risque de le voir rapidement devenir obsolète) ou bien s'en tenir à des lignes directrices ? A cet effet, le progrès technique n'est pas seul à prendre en considération. Les développements du marché et les besoins des utilisateurs sont également déterminants.

• Qui définit et qui contrôle ?

La deuxième question qui nous intéresse concerne le contrôle effectif des autorités réglementaires (nationales ou communautaires) chargées de déterminer le contenu du service universel et les obligations qui y sont attachées. A ce titre, il convient de s'interroger sur la responsabilité (*accountability*) de ces autorités réglementaires. Sous forme de paradoxe, la question revient à savoir qui contrôle les autorités réglementaires, et comment ? Aux Etats-Unis, la question est réglée par voie de contrôle judiciaire. L'introduction d'un "*Due Process Clause*" européen et de mécanismes de contrôle judiciaire appropriés pourraient s'envisager dans ce contexte. En tout état de cause, un "déficit démocratique" peut ressortir de la détermination du contenu et des obligations attachées au service universel. Au demeurant, il est patent que le Conseil de l'Union européenne ait invité la Commission à examiner et à organiser "notamment" avec les autorités réglementaires nationales, des consultations sur les questions soulevées par la définition du service universel. Compte tenu du caractère évolutif du service universel, il est permis d'envisager la mise en place de

structures permanentes englobant, entre autres, les organisations représentatives de consommateurs et les prestataires de services concernés. Ainsi, aux Etats-Unis, la *National Telecommunications and Information Agency* (NTIA) s'est engagée à tenir des débats publics sur le concept de service universel, incluant l'audition des "groupes d'intérêt public". De façon générale, et afin de garantir le développement d'une infrastructure d'information nationale, où le service universel joue un rôle clé, le gouvernement américain s'est engagé à "travailler" avec, à la fois le monde des affaires, les organisations représentatives des travailleurs, le monde académique, les groupes d'intérêt public, le Congrès et les collectivités territoriales. Une coordination avec ces dernières, tant au niveau étatique qu'au niveau local (*counties, districts, cities, towns*) est indispensable afin de contourner les obstacles éventuels et prévenir toute forme de traitement différencié. Dans la mesure où l'information ne connaît pas de frontières, une coordination au niveau international se révèle également nécessaire.

Vu l'absence de contours définis au service universel, ces questions appelleront des débats continus qui traduiront la volonté des *policy makers* de poursuivre tel ou tel objectif, privilégiant l'un par rapport à l'autre dans un contexte d'évolution constant. Avec le POTS, l'objectif poursuivi était certes très simple : assurer l'égalité par le biais d'une pénétration maximale de raccordements téléphoniques. Dans une société d'information, le service universel sera le révélateur des aspirations sociétales à partager une gamme de services nouveaux qui affecteront en profondeur la vie, le travail, et toute forme d'interactivité entre personnes.

• Conditions d'accès ?

La troisième question affectant le service universel a trait aux conditions d'accès au réseau concerné et l'utilisation dudit réseau. Eu égard au lien concurrence/service universel, cette question revêt une importance particulière dans le contexte présent. En effet, dans la mesure où une pluralité d'opérateurs sont appelés à fournir un service universel sur un (ou des) réseau(x) existant(s) ou à venir, il importe d'assurer le maintien de principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité parmi ces opérateurs, tout en assurant le respect des règles de concurrence. D'évidence, cette question prend une acuité particulière dans le secteur des télécommunications. Aussi fera-t-elle l'objet de développements correspondants lors de l'étude du service universel dans le cadre du secteur des télécommunications.

• *Comment financer ?*

Enfin la quatrième question à prendre en considération concerne le financement même du service universel. Dès lors qu'il s'agit d'imposer aux opérateurs de fournir un service de base qui, autrement, pourrait être inintéressant pour eux sur le plan commercial, ce service appelle à être financé par des moyens "originaux". Il s'agit précisément d'assurer une répartition équitable de la charge que représente la fourniture d'un service universel. Cette question fait l'objet d'abondants débats aux Etats-Unis. Nous y reviendrons.

■ Le droit communautaire des télécommunications : de l'émergence du service universel et de sa consécration progressive

Absent du traité de Rome, l'émergence d'un droit communautaire des télécommunications s'est effectué à partir du milieu des années quatre-vingt, jusqu'à devenir partie intégrante du traité sur l'Union européenne en 1992 (1) (2). Plusieurs raisons expliquent cette émergence tardive du secteur des télécommunications dans le champ d'intervention communautaire. La première raison a trait à la reconnaissance de l'importance du secteur des télécommunications dans les échanges communautaires et, plus généralement, dans l'économie européenne. Ensuite, il convient de signaler un phénomène d'imitation (le souci de ne pas être "à la traîne"), voire le caractère contagieux provoqué par les expériences étrangères (notamment la *divestiture* d'AT&T ou bien la transformation du statut de British Telecom). Enfin l'apparition d'une concurrence sur certains segments du marché des télécommunications et le changement des statuts des monopoles nationaux ont également contribué à mener à l'insertion du secteur des télécommunications parmi les préoccupations communautaires, au titre de l'achèvement du "marché unique". A cet effet, un regain d'intérêt pour l'article 90 du traité de Rome a aussi été déterminant et ce regain d'intérêt est sans conteste lié à l'objectif

(1) Du moins en ce qui concerne les réseaux transeuropéens (article 3n, et Titre XII). Pour plus de détails sur les télécommunications dans le traité sur l'Union européenne, cf. CADARAN, 1993, pp. 15-19.

(2) Signé à Maastricht (Pays-Bas), le 7 février 1992. Entrée en vigueur le 1er novembre 1993. Cf. en Belgique la loi du 26 novembre 1993 portant approbation du traité sur l'Union européenne, M.B. du 30 octobre 1993, p. 23844.

de l'achèvement du marché unique, consigné à l'Acte unique européen (1). Au demeurant, l'article 90 concerne l'application des règles communautaires (et notamment de concurrence) au secteur public, constitué des entreprises publiques à proprement parlé, ainsi que des entreprises dotées par les Etats de droits spéciaux ou exclusifs (2).

De par cet article, les Etats de l'Union européenne peuvent exceptionnellement justifier le maintien des monopoles. De fait, la mise en œuvre des principes de l'article 90 a conduit à des mutations radicales dans le chef des organismes chargés de la mise en œuvre des missions traditionnellement considérées "de service public". Au reste, pour le secteur des télécommunications, seules les infrastructures des réseaux, et certains services de base, comme la téléphonie vocale, entrent actuellement dans ce schéma.

Cette évolution a dès lors conduit au recours à la notion de service universel afin, précisément, de préserver des obligations en matière de service d'intérêt général, (*infra*).

Les étapes de la politique communautaire des télécommunications, ainsi que les facteurs qui ont contribué à la charpenter, appellent des considérations succinctes.

Les étapes de la politique communautaire des télécommunications.

Schématiquement, trois étapes se dégagent de la politique communautaire des télécommunications.

(1) A cet égard, l'on rappellera que l'Acte unique européen s'inscrit à la croisée des théories "néo-réaliste" et "néo-fonctionnaliste" de la construction européenne. En effet, d'après J. DELORS : "le déclenchement des mécanismes de "spill-over" (propres à la théorie d'intégration fonctionnelle qui caractérise l'intégration communautaire) n'est pas automatique. Il est subordonné à la confirmation périodique par les partenaires de l'Union, de leurs objectifs communs et l'actualisation des engagements fondamentaux qui en découlent" (DELORS, 1992, pp. 149-162). Pour plus de détails sur le "fonctionnalisme", voir MITRANY, 1975 ; sur le "néo-fonctionnalisme", voir TAYLOR, 1983 ; et sur le "néo-réalisme", voir KEOHANE & HOFFMANN, 1989.

(2) Au sens de l'article 90, paragraphe 1 du traité CEE, la distinction entre "droits spéciaux" et "droits exclusifs" peut se caractériser comme suit : "il arrive souvent que l'Etat n'octroie pas de droits exclusifs à une entreprise déterminée, mais accorde, ou se réserve la possibilité d'accorder, les mêmes droits à certaines autres entreprises. On ne saurait plus soutenir, dans une telle situation, qu'un droit exclusif existe au bénéfice de chacune d'elles. Bien qu'accordés à plus d'une entreprise, il n'en reste pas moins que ces droits visent des entreprises *déterminées*, excluant ainsi toute autre entreprise également qualifiée ou toutes les entreprises en général. Il s'agit alors de droits spéciaux. En ce sens, la différence entre les deux notions nous apparaît être plutôt quantitative que qualitative" (PAIS ANTUNES, 1991).

ère étape - Les prémisses : l'application judiciaire des règles de concurrence

La première étape se distingue par un programme d'action dans le domaine des télécommunications, approuvé par le Conseil des Communautés européennes le 17 décembre 1984. Celui-ci fut suivi peu après par un arrêt de la Cour de Justice, opposant l'Italie à la Commission, connu sous le nom d'"arrêt British telecom". En l'occurrence, cet arrêt reconnaissait que les règles communautaires de concurrence, prévues aux articles 85 et 86 du traité CEE, étaient applicables à l'exercice d'un pouvoir réglementaire par un organisme de télécommunication. Autrement dit, la fixation des tarifs et les conditions auxquelles les services de télécommunications étaient offerts pouvaient faire l'objet d'un contrôle au regard des règles communautaires de concurrence.

Apport sur la notion de service public ou universel

En d'autres termes, était remis en cause un dogme majeur du service public des télécommunications européen tel qu'il s'était alors affirmé, à savoir le principe suivant : les tâches d'intérêt économique général en matière de télécommunications devaient être exercées par une entreprise publique disposant d'un monopole à la fois de réglementation et d'exploitation. C'est l'institution, le service public organique, émanation des pouvoirs publics, qui définissait le contenu du service public et, sous réserve de l'application des trois lois du service public : égalité, changement, continuité, ses conditions d'accès, tout en l'exploitant elle-même. L'équation **service public - entreprise publique = monopole** se trouvait pour la première fois rompue, non dans son principe mais dans une de ses expressions.

ème étape - L'option interventionniste : du Livre Vert de 1987 à son application

La seconde étape de la politique communautaire des télécommunications est apparue avec le Livre Vert sur le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications (ci-après "*Livre Vert Télécom*"). Brièvement, les options de ce document de consultation se résument comme suit. La Commission soutenait :

- une ouverture (sans restriction) à la concurrence du marché des terminaux de télécommunications ;
- une ouverture substantielle à la concurrence du marché des services de télécommunications (exception faite d'un nombre limité de services de base : "dans le cas où cette exclusivité est considérée comme essentielle,

à ce stade, à la sauvegarde de la mission du service public (...) il semble, à première vue, que le service téléphonique vocal soit le seul service susceptible d'être choisi") ;

- l'acceptation du maintien de droits exclusifs ou spéciaux accordés aux administrations de télécommunications, relatifs à l'offre et l'exploitation de l'infrastructure du réseau ; l'on signalera néanmoins que le *Livre Vert Télécom* soutenait le développement de principes communs "fixant les conditions générales de fourniture de l'infrastructure de réseau par les administrations des télécommunications aux utilisateurs et prestataires de services concurrents, particulièrement pour la prestation transfrontalière" ;

- une séparation des activités de réglementation et d'exploitation des administrations de télécommunications (afin d'éviter qu'elles soient à la fois responsables de la réglementation et acteurs du marché ou, en d'autres termes, juges et parties) ;

- une reconnaissance du fait que les tarifs de télécommunications devaient suivre les tendances des coûts et qu'en tout état de cause, il fallait trouver un "compromis équitable entre l'orientation des coûts et l'objectif de service universel".

Les initiatives prises dans le prolongement du *Livre Vert Télécom* sont nombreuses, et elles se sont effectuées en grande partie grâce à deux instruments principaux, à savoir l'article 90 §3 du traité CEE d'une part, et l'article 100 A dudit traité de l'autre (1).

C'est précisément sur la base de l'article 100 A que fut adoptée la directive concernant le rapprochement des législations des Etats-membres relatives aux équipements terminaux de télécommunications, incluant la reconnaissance mutuelle de leur conformité. C'est également sur cette base que fut adoptée la directive dite "ONP-cadre", du 28 juin 1990, poursuivant l'objectif suivant relatif à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunications : harmoniser les conditions d'accès et d'utilisation du réseau public et des services publics de télécommunications afin de réaliser un marché intérieur des services de télécommunications (2). Au demeurant, les principes fondamentaux de l'ONP concernent à la fois la transparence, la non-discrimination et la proportionnalité, ainsi que le respect intégral du droit communautaire, et notamment les règles de concurrence. Ce faisant, seules des "exigences

(1) Sur ces deux articles, de libéralisation et d'harmonisation, et sur le rôle respectif de la DG IV et de la DG XIII, voir DANG N'GUYEN & BLANDIN, 1990, pp. 117-142.

(2) En termes pratiques, les conditions d'accès au réseau concernent : les normes et interfaces pour l'interconnexion, les principes de tarification et l'attribution de fréquences.

essentiels" peuvent permettre de restreindre l'accès aux réseaux publics de télécommunication ou aux services publics de télécommunications. Quoique les exigences essentielles ne soient pas définies individuellement dans la directive ONP-cadre elle-même, elles sont déterminées quant à leur application aux lignes louées et à la téléphonie vocale dans la réglementation communautaire y afférente.

Au reste, la normalisation des conditions harmonisées pour la fourniture d'un réseau ouvert se fait progressivement, par et à l'initiative de la Commission, suivant une liste de domaines arrêtée par le Conseil. A ce jour, la directive ONP-cadre a été suivie d'une directive pour la fourniture d'un réseau ouvert aux lignes louées et de deux recommandations concernant, l'une les services de transmission de données par commutation de paquets (STDCP), et l'autre le réseau numérique à intégration de services (RNIS). L'adoption d'une proposition de directive relative à l'application des principes ONP à la téléphonie vocale était prévue avant le 1er janvier 1994, mais elle s'est heurtée, notamment, à des obstacles procéduraux, à savoir l'application de la procédure de codécision de l'article 189 B du traité instituant la Communauté européenne. En théorie, l'instrument indiqué pour l'ONP est la directive, mais il est à remarquer que seule la fourniture d'un réseau ouvert aux lignes louées a fait l'objet d'une directive, tandis que les deux autres initiatives en la matière ont été prises par voie de recommandation, qui ne lient pas les États-membres des Communautés.

Sur la base de l'article 90 §3 du traité CEE, la Commission adopta en 1990 une directive "services". Cette directive consacre le principe de prestation exclusive par les organismes de télécommunications pour les services réservés (1) et le principe corrélatif de la libéralisation de tous les autres services ("services concurrentiels"). Avec la directive ONP-cadre, ces deux directives "forment l'ossature du paysage réglementaire des télécommunications dans la Communauté". Le lien entre la directive services et la directive ONP-cadre est en effet étroit (2). Pour que la mise en œuvre d'un marché commun des services de télécommunications soit effective, la libéralisation acquise d'un côté exigeait l'harmonisation des conditions d'accès aux réseaux publics de l'autre (étant entendu qu'il s'agit

(1) A proprement parler, il n'existe pas de définition communautaire des "services réservés", mais "il semble que la téléphonie vocale constitue le seul candidat évident pour ce type de service" (*Livre Vert Télécom*, p. 62) ; cf. Directive "services", article 2.

(2) Pour B. AMORY, les mesures relatives à la fourniture d'un réseau ouvert sont très proches de la problématique des services, puisque "la mise à disposition du réseau est un service en soi et l'offre de services de télécommunications se fait à travers ce réseau" (AMORY, 1990, p. 181).

de l'accès des autres opérateurs publics et des fournisseurs privés de services). Il revenait par conséquent à la directive ONP-cadre de préciser ces conditions harmonisées d'accès et d'utilisation en faveur de tous les utilisateurs de réseaux publics de télécommunications et, le cas échéant, des services publics de télécommunications (1).

Autre initiative prise dans le prolongement du *Livre Vert Télécom* fut l'adoption de la directive relative à la concurrence dans le marché des terminaux de télécommunications (également sur base de l'article 90 §3 du traité CEE). Au demeurant, il n'est pas besoin d'y revenir en détail.

Apport à la réflexion sur le service public ou service universel

Que conclure de cette deuxième étape ? Elle confirme et amplifie de manière essentielle cette fois la rupture de l'équation entre service public et entreprise publique. L'article 90 §2 :

"Les entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole sont soumis aux règles de concurrence"

devait en fournir l'occasion. Le Livre vert de 1987 prône la libéralisation de certains marchés, en particulier des terminaux et des services, et définit en une première approche ce qui serait le noyau dur de la mission de service public, l'infrastructure et quelques services dont certains pourraient, comme l'infrastructure, rester monopole des entreprises publiques. Enfin, il enlève aux entreprises publiques tout pouvoir de réglementation.

Le service public serait donc l'infrastructure et quelques services. Attardons-nous à chacun de ces composants et à la manière dont progressivement, à travers les textes de la Commission ou du Conseil, voire de la jurisprudence, ces deux composants ont progressivement été interprétés.

(1) Sont exclus du champ d'application de la directive ONP-cadre le problème des moyens de communication de masse (transmission et diffusion des programmes de télévision par des techniques de télécommunications) et la question des communications par satellite : voir *Livre Vert sur une approche commune dans le domaine des communications par satellites dans la Communauté européenne*, Communication de la Commission en date du 20 novembre 1990, COM (90), appelé ci-après "*Livre Vert satellite*", et Résolution du Conseil n° 92/C8/01 concernant le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications par satellites, JOCE n° C8, du 14 janvier 1992.

• Les services

La directive du 28 juin 1990 envisage deux types de service public. D'une part, ceux dits réservés, qui pourraient rester l'objet d'un monopole : le service de téléphone vocal et la revente de capacités de circuits loués ; d'autre part, des services comme le transport de données pour lesquels aucun monopole ne se justifie plus, mais dont l'exploitation doit faire l'objet de licences afin de garantir le respect des exigences du service public.

Ainsi, premièrement, il est remarquable de constater que, conformément à la jurisprudence de la Cour (arrêts British Telecom de 1985 et RTT de 1991), la Commission estime qu'au cas où un opérateur public ne peut plus satisfaire à la demande du marché, que ce soit d'un point de vue quantitatif ou qualitatif, les droits exclusifs de cet opérateur ne se justifient plus. Deuxièmement, pour les deux cas où la Commission maintient le monopole de l'entreprise publique, c'est non pour des raisons d'intérêt social que représentent les services dits réservés, mais uniquement pour ne pas mettre en péril la rentabilité de ladite entreprise publique.

De ces deux constations, on déduira que dorénavant le service public est défini de manière fonctionnelle, c'est-à-dire au regard de certaines activités jugées d'intérêt général, que ce service public fonctionnel ne doit plus nécessairement être le fait d'un opérateur public, des opérateurs privés pouvant également l'offrir en concurrence avec l'opérateur public, les uns et l'autre étant tenus par les conditions traduisant les exigences du service public.

• L'infrastructure

Il s'agit ici d'évoquer les multiples directives ONP, concept voisin de celui américain de l'ONA, directives prises à la suite de la directive-cadre ONP, qui entendent harmoniser les conditions d'accès et d'utilisation du réseau et des services publics afin de réaliser un marché intérieur des services de télécommunications. 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 un instrument de libéralisation du marché. Il s'agissait de garantir 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, à travers les règles de l'ONP, on assistait à une mutation de la fonction des organismes publics de télécommunications : leur rôle n'est

plus celui traditionnel de fournir à l'utilisateur final des services de télécommunications, mais de mettre à disposition d'intermédiaires une infrastructure adéquate et ce dans des conditions égales et normalisées. En d'autres termes, en contrepartie de son exclusivité sur l'infrastructure ou sur certains services de base, l'entreprise publique en position dominante se voit imposer de maintenir, sur les services non-réservés, sa propre concurrence.

Le service public fonctionnel peut être offert tant par un opérateur public que privé. La qualification de service universel, concept américain, centré sur le contenu du service considéré comme d'intérêt général et offert par des opérateurs privés à défaut d'opérateur public apparaît dès lors commode à la Commission européenne. On note qu'en matière de télécommunications, le terme est pour la première fois utilisé dans la "review" de 1992 (Communication du 21 octobre 1992, relative à la révision de la directive "service").

3ème étape - Au-delà du Livre Vert de 1987 : le service universel : de la libéralisation à la société de l'information

La libéralisation : la mort du service public - vive le service universel

La troisième étape de la politique communautaire des télécommunications a vu le jour avec la publication du "Rapport de 1992 sur la situation du secteur des services de télécommunications".

Au moment où elle envisage la libéralisation de certains services "réservés", la Commission y mentionne le service universel parmi les objectifs de la communauté dans le secteur des télécommunications. Elle indique que :

"l'existence de réseaux et de services de télécommunications transeuropéens universels performants est vitale pour la prospérité du marché unique. Un service universel, c'est-à-dire un réseau doté d'une couverture géographique générale et qui est mis sur demande à la disposition de tout usager ou prestataire de services dans un délai raisonnable et à des prix abordables. Il convient de permettre à l'ensemble des organismes de télécommunications de participer pleinement à la croissance des nouveaux marchés libéralisés".

L'adoption du terme, jusque là absent des textes officiels européens ne fait que traduire les principes de l'ONP. Comme le note d'ailleurs la communication du 28 avril 1993 sur le service universel, le service universel y est défini comme un "service minimum donné, dont la qualité est spécifiée, pour tout utilisateur, à un prix accessible" et la résolution de la

même époque reconnaît que l'application de l'ONP constitue la base sur laquelle il convient de définir le service universel.

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

- 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.

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".

Le choix du mot n'est cependant pas innocent. Même si la notion américaine de service universel a été historiquement liée à la défense du monopole d'AT&T, dans ce pays, à la suite de la dévesture américaine du juge, elle a servi à illustrer le dogme suivant lequel la concurrence est le meilleur moyen d'assurer à chacun l'obtention d'un service minimum d'une qualité donnée à un prix abordable et ce de manière permanente (ARLANDIS, 1994).

Si on retrouve dans le concept les qualités propres au service public fonctionnel, les lois de la continuité, du changement et de légalité, on note que le bannissement du terme "public" a pour but d'affirmer que l'offre de ce service n'est pas le rôle de l'autorité publique. L'adoption de la notion de service universel apparaît dans les écrits de 1993 et 1994 de la Commission comme l'apogée du libéralisme et de la restriction du rôle de l'Etat.

Schématiquement, ce rapport constatait qu'en dépit des progrès réalisés depuis le *Livre Vert* de 1987, il existait toujours des goulots d'étranglement sérieux, en particulier en matière tarifaire et pour ce qui concerne les retards dans l'offre de nouveaux réseaux et de nouveaux services. Pour résoudre les problèmes posés, la Commission envisageait quatre options possibles, allant du maintien du *statu quo* à la libéralisation de toutes les communications téléphoniques vocales. Au terme d'une large consultation avec tous les acteurs concernés, la Commission a ensuite présenté une nouvelle communication au Conseil sur les résultats de cette consultation. Sur ce, le Conseil arrêta, le 22 juillet 1993, une résolution préconisant la libéralisation de l'ensemble des services de téléphonie vocale publique au plus tard le 1er janvier 1998. La rupture du lien service public - entreprise

publique est désormais totale, puisque le lien service public - entreprise publique = monopole, maintenu dans la deuxième étape pour quelques services dits dès lors réservés, est abandonné : l'argument évoqué par la Commission pour un tel maintien, la non mise en péril de l'opérateur public, explique que ce maintien ne pouvait être que temporaire. La résolution du Conseil de 1994 décide, conformément au principe d'efficacité, de libéraliser complètement pour 1998 l'offre des services de téléphonie vocale et la revente de capacité de réseau, rompant ainsi définitivement l'équation traditionnelle.

Par ailleurs, le Conseil invitait la Commission à publier deux "Livres Verts", l'un sur les communications mobiles avant le 1er janvier 1994, et l'autre sur la politique future en matière d'infrastructure des télécommunications et de réseaux de télédistribution avant le 1er janvier 1998.

En ce qui concerne les infrastructures, l'idée de libéralisation est reprise et élaborée dans la première partie d'un *Livre Vert sur les infrastructures* qui a été adoptée par la Commission européenne le 25 octobre 1994 (1). Dans ce document, la Commission préconise la libéralisation du service de téléphonie vocale publique. Selon la Commission, lorsque la fourniture d'un service de télécommunications est ouverte à la concurrence, le choix de l'infrastructure de base sur laquelle un tel service est fourni doit être libre, moyennant l'adoption de mesures de sauvegarde, notamment pour garantir la fourniture du service universel. Deux étapes sont proposées. La première suppose "la levée des contraintes portant sur l'utilisation de l'infrastructure alternative (2) existante (y compris les réseaux de télédistribution câblée)" en matière de communications par satellite, de communications mobiles et de services terrestres libéralisés en 1995. Dans une seconde étape, prévue pour le 1er janvier 1998, est proposée la "libéralisation complète de la nouvelle infrastructure de télécommunications

(1) Communication de la Commission du 25 octobre 1994, *Livre Vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble*, Partie I : "Principes et calendrier", COM (94) 440 final, ci-après *Livre Vert sur les infrastructures*.

(2) On entend par "infrastructure alternative" une infrastructure de réseau appartenant à des entités autres que les organismes de télécommunications. Ce terme couvre également les réseaux de télédistribution. Ces infrastructures sont souvent des réseaux qui, à l'origine, ont été mis en place pour faire face aux besoins de communications internes de services d'utilité publique nationaux ou régionaux (tels que les compagnies de gaz, d'électricité et d'eau, les chemins de fer et les exploitants des autoroutes), *Livre Vert sur les infrastructures*, Partie I, p. 16.

(y compris l'octroi de licences à de nouveaux opérateurs d'infrastructure)". A cette date, toutes les infrastructures, y compris les infrastructures alternatives, pourront être utilisées pour la fourniture au public du service de téléphonie vocale.

L'évolution des technologies, les possibilités offertes par l'utilisation des câbles de télédistribution ou d'autres infrastructures alternatives pour l'offre des mêmes services que ceux offerts par l'infrastructure de l'opérateur public devaient conduire à libéraliser les différentes infrastructures de télécommunication.

Ainsi est rompu ici également le lien entre service public - opérateur public d'une part, et monopole d'autre part. Désormais, les règles de l'ONP s'imposent à toute entreprise en position dominante et nous ajouterons peu importe son caractère public ou privé.

La libéralisation totale de l'offre de services dits réservés et de l'infrastructure jointe à la privatisation larvée ou clairement annoncée des opérateurs publics achèvent de briser **l'autre lien, celui existant entre service public fonctionnel et opérateur public.**

Dans la première partie du *Livre Vert sur les infrastructures*, la Commission annonce également son intention de présenter, pour le 1er janvier 1995, la seconde partie du *Livre Vert* traitant de façon plus approfondie toutes les questions soulevées par la mise en œuvre concrète de la libéralisation des infrastructures. Ainsi elle se prononcera sur l'octroi de licences, le maintien et le développement du service universel, le régime d'interconnexion, etc.

Le 17 novembre 1994, le Conseil a approuvé une résolution relative aux principes et au calendrier de la libéralisation des infrastructures de télécommunications. Il reconnaît le principe général selon lequel la fourniture d'infrastructures de télécommunications devrait être libéralisée au 1er janvier 1998. Il reprend donc le principe de libéralisation prôné par la Commission, mais "reporte" en quelque sorte l'entièreté de celle-ci à la date du 1er janvier 1998. Par ailleurs, le Conseil convient que la mise en œuvre de ce principe suppose l'adoption, d'ici au 1er janvier 1998, d'un cadre réglementaire instituant des principes communs qui garantiront, entre autres, la fourniture et le financement d'un service universel, l'établissement de règles en matière d'interconnexion, la définition de conditions et procédures d'octroi de licences, un accès comparable et effectif au marché, y compris dans les pays tiers, et une concurrence loyale.

Nonobstant la résolution du Conseil, le commissaire européen à la concurrence, Monsieur Van Miert, a annoncé l'intention de la Commission d'accélérer, par l'adoption d'une directive basée sur l'article 90 §3 du traité de Rome, la libéralisation des infrastructures de télédistribution pour la mise en œuvre des services déjà soumis à la libre concurrence. Cette libéralisation, qui devrait être effective pour le 1er janvier 1996, ne concernerait par conséquent pas les autres infrastructures "alternatives". Le principal objectif poursuivi par la Commission est de favoriser l'introduction et le développement dans l'Union européenne de services multimédias, notamment par la disponibilité des capacités de transmission nécessaires à des prix compétitifs. Parmi les dispositions que contiendrait la proposition de directive, figurerait d'abord la définition des infrastructures de télédistribution ("*cable TV networks means any wired-bases infrastructure authorized by a Member State for the delivery of radio and television broadcasting and which is available or adaptable for telecommunications purposes*"). La proposition stipulerait aussi des mesures de sauvegarde de la concurrence visant à assurer la transparence et le caractère non discriminatoire du comportement des opérateurs économiques. Ainsi seraient imposées l'obligation par l'opérateur de télécommunications, qui est également gestionnaire du réseau câblé, d'opérer une dissociation comptable de ses activités, ainsi que l'obligation pour l'opérateur de télédistribution d'avoir une comptabilité distincte pour la fourniture sur son réseau de télédistribution de services de télécommunications et de radiodiffusion. Finalement, il importe de constater que, si la proposition entend assurer l'entrée des télédistributeurs dans le secteur des télécommunications, elle n'entend pas régir le mouvement inverse, à savoir le déploiement d'activités de télévision par les organismes de télécommunications. Elle n'entend pas régir non plus l'utilisation des infrastructures de télédistribution à des fins de radio et télédiffusion.

Le second *Livre Vert* (1), diffusé le 25 janvier 1995, porte le titre : "*Une approche commune de la fourniture d'infrastructures de télécommunications au sein de l'Union européenne*". Il développe, afin de les soumettre à la discussion publique, certains thèmes liés à la mise en œuvre concrète de la libéralisation de l'infrastructure et au-delà répond aux questions sociétales soulevées par le rapport DELORS, ainsi : "comment relever le défi de l'emploi ?" et "quels sont les effets sociétaux plus larges de la société de l'information ?"

(1) *Livre Vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble*, Partie II, Bruxelles, 25 janvier 1995.

A propos de la mise en œuvre de la libéralisation des infrastructures, la Commission reconnaît la "nécessité de faire évoluer le concept de service universel au fur et à mesure du développement de la technologie et des besoins des usagers" (1). Le **financement du service universel** repose sur une transparence des coûts. La Commission suggère, pour y satisfaire, la création de fonds de service universel nationaux (2), voire à titre subsidiaire, des redevances d'accès ajoutées aux redevances d'interconnexion.

L'interconnexion des réseaux, tant du point de vue des infrastructures que des services de télécommunications concurrents fera l'objet d'une directive qui fixera le cadre de négociation des conditions d'interconnexion, afin que ceux-ci respectent les exigences des règles de concurrence. Directement lié à l'interconnexion, le *Livre Vert* fixe certains principes procéduraux pour l'octroi des licences pour la fourniture d'infrastructure, de réseaux et de services. Le principe de subsidiarité conduit à reconnaître que cet octroi est de la compétence. Pour le reste, le cadre proposé s'inspire des principes classiques du droit européen : respect des exigences essentielles parmi lesquelles la protection de l'environnement figurerait désormais et des obligations, le cas échéant, de service public, transparence des critères d'octroi et coordination des réglementations nationales.

Le *Livre Vert* envisage également des actions dans des domaines particuliers (radiofréquences, numérotation, annuaires) et dans des domaines connexes (protection des données, sécurité de l'information, en particulier protection des émissions codées, audiovisuel) (révision de la directive Télévision sans frontière et propriété des médias). La question de la convergence des secteurs de l'audiovisuel et des télécommunications fait l'objet de quelques recommandations.

(1) La Commission se montre cependant extrêmement discrète sur le contenu futur de cette notion. Ainsi, l'idée de l'étendue à des contenus informationnels, comme le préconisent les rapports américains, et à des services génériques permettant des applications multimédias n'est pas avancée.

(2) On soulignera qu'il s'agit, selon le principe de subsidiarité, de fonds nationaux, même si les principes de constitution du fonds sont fixés par l'Union européenne. La constitution de ce fonds serait, sans autre précision, le fait de l'ensemble des auteurs concernés et fondée sur le choix proposé aux nouveaux entrants, soit de payer une contribution, soit de participer à la fourniture du service universel.

Le service universel, pilier de la société informationnelle

Mais c'est surtout par l'élargissement de la réflexion à des questions sociétales que la partie II du *Livre Vert* se révèle originale. Le secteur des télécommunications apparaît comme un secteur clé pour le développement de nouveaux emplois, si la libéralisation de ce secteur permet la création de nouvelles entreprises qui compenseront les pertes d'emploi chez les opérateurs classiques. Enfin, des programmes publics en matière d'éducation, de santé et de transports doivent permettre à la population et aux travailleurs de bénéficier de services meilleurs ou d'une amélioration de la qualité de travail et de la vie, induite par l'utilisation des nouvelles technologies. Il s'agit essentiellement de mettre en place, à ce stade, un système de contrôle des effets sociaux et sociétaux de l'avènement de la société de l'information.

Ces dernières réflexions du *Livre Vert* rejoignent les préoccupations exprimées par la recommandation du groupe d'experts réunis autour du commissaire Bangemann au Conseil européen : "L'Europe et la société de l'information planétaire" et par la communication de la Commission des Communautés européennes qui lui fait suite. Le Parlement européen prépare à son tour un rapport dit intérimaire, dont les accents sont surtout mis sur l'impact social de l'avènement de la société de l'information. On se contentera de citer trois des quatre premiers attendus :

"- conscient que les bouleversements sociaux actuels dans les pays industrialisés sont, pour une large part, mais non exclusivement, la marque d'une mutation vers une société post-industrielle, particulièrement caractérisée par la place centrale qu'y occupera l'information sous toutes ses formes, sa production, sa diffusion et sa maîtrise, et estimant que la résistance des groupes d'intérêts à ces changements devrait être aussi réduite que possible ;

- considérant que l'information n'est pas un marché comme un autre, qu'elle met en jeu la démocratie et que le pluralisme doit être garanti par la puissance publique ;

- considérant que l'émergence de la société de l'information repose sur l'évolution des technologies informatiques et de télécommunication, mais que le succès de leur introduction dépend de l'effort collectif pour en optimiser les conditions de développement et d'accès, pour réaliser les applications les plus susceptibles de répondre aux besoins de nos sociétés et de nos économies et pour préparer l'environnement juridique et culturel qui permettra aux populations européennes d'intégrer à leur mode de vie les nouvelles opportunités qui apparaîtront."

Une telle déclaration, on le pressent, rejoint les préoccupations de la *National Information Infrastructure* et risque d'aboutir, en Europe comme aux Etats-Unis, à modifier fondamentalement la notion, l'extension et le rôle

du service universel, conçu non plus comme le support minimal mais indispensable pour que le marché concurrentiel puisse jouer à plein, mais comme le fondement même d'une société informationnelle démocratique. Ainsi, le service universel devient l'élément fondamental de la politique future de celui-ci, mais auparavant nous analyserons deux autres éléments fondateurs de la politique européenne dont la prise en considération éclairera nos réflexions sur le service universel.

De quelques éléments fondamentaux dans la politique communautaire des télécommunications

La détermination du contenu et des obligations attachées au service universel est (à) effectuée(r), tant par les Etats-membres que par l'Union européenne, dans leur sphère de compétences respectives. Il peut certes paraître indispensable de réaliser une définition commune, paneuropéenne, de principes en matière de service universel, afin d'assurer une concurrence pleinement efficace entre exploitants. Cela étant, l'article 3B du traité sur l'Union européenne, relatif au principe de subsidiarité, vient limiter l'exercice des compétences par la Communauté (1). En effet, l'intervention de la Communauté ne doit commencer que là où l'action des Etats se révèle insuffisante. Dans ce contexte, la subsidiarité signifie également que les Etats de l'Union européenne ne sont pas privés de la possibilité de prévoir des obligations attachées au service universel, compte tenu de leurs propres situations nationales. Cela n'est vrai toutefois que dans la mesure où des obligations complémentaires n'entravent pas l'accès au marché. Concurrence et service universel sont en effet pleinement associés. Plus généralement, deux autres questions sont appelées à se poser en cette matière : la première a trait aux conflits effectifs de compétences étatiques et communautaires. Cette question affecte bien évidemment la justiciabilité du principe de subsidiarité et elle

(1) Article 3B du traité sur l'Union européenne : "La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats-membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés, au niveau communautaire.

L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité".

n'est signalée ici qu'à titre de mention (aux Etats-Unis, le phénomène de "préemption" est recurrent en cas de conflits entre le pouvoir fédéral et les états).

De nombreux facteurs ont servi à affiner la politique communautaire des télécommunications au fil des années. Au demeurant, certains ont déjà pu être signalés, tels la poursuite de l'équilibre entre libéralisation et harmonisation, ou bien encore le regain d'intérêt pour l'article 90 du traité CEE qui, à lui seul, bouleversa les organismes chargés de la mise en œuvre des missions traditionnellement considérées "de service public". Dans le contexte présent, il sera question de trois facteurs complémentaires, à savoir : le rôle de la Cour de Justice dans l'interprétation de la réglementation communautaire, le principe de la subsidiarité, et enfin le service universel appliqué au secteur des télécommunications.

Le rôle de la Cour de Justice

Le rôle de la Cour de Justice dans la précision de la politique communautaire des télécommunications s'est illustré avec vigueur dès l'arrêt *British Telecom* de 1985, et n'a cessé de s'affirmer depuis, sur la base d'une interprétation téléologique des dispositions du traité de Rome. L'exemple le plus récent du rôle joué par la Cour de Justice est fourni par un arrêt du 24 mars 1994, opposant la Commission à la Belgique, relativement à la législation belge applicable aux radiocommunications. En l'occurrence, la Commission avait introduit un recours en constatation de manquement contre la Belgique (article 169 du traité CEE). Son grief concernait les procédures d'agrément et d'autorisation ministérielle prévues aux articles 3 et 7 de la loi belge du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications. Autrement dit, la Commission soutenait que l'obligation de soumettre les appareils récepteurs (mis en vente ou en location) à un agrément administratif violait l'article 30 du traité CEE sur la libre circulation des marchandises (le même problème se posait pour la procédure d'autorisation ministérielle pour la détention de ces appareils). La Belgique, elle, ne voulant pas renoncer à toute forme de contrôle, proposa d'instaurer un système de "déclaration" pour remplacer les systèmes d'agrément et d'autorisation ministérielle. Ce système ne constituerait pas, prétendait-elle, une entrave à la libre circulation des marchandises. Lors de l'audience, la Belgique reconnut qu'aucun texte n'avait été publié sur le système de déclaration, et que les intéressés pouvaient en être informés en s'adressant "aux services appropriés". Dès lors, et selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice :

"De simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues de publicité adéquate, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable des obligations du traité."

Dans ces conditions, la Cour reconnut que la Belgique avait manqué aux obligations qui lui incombait en vertu de l'article 30 du traité CEE.

Sans illustrer davantage le propos, il est manifeste dans ce domaine, comme dans d'autres, que le droit communautaire a pu servir comme "élément fédérateur et moteur de l'intégration européenne" (COHEN-TANUGI, 1992, p 94). Ce faisant, il s'est agi de trouver un équilibre entre l'action de la Communauté et les politiques poursuivies par les Etats-membres en matière de télécommunications. C'est par le biais du principe de subsidiarité que cet effort s'est orienté.

Le principe de subsidiarité

En l'occurrence, le principe de subsidiarité s'applique dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de la Communauté. A titre de rappel, il limite le champ d'intervention communautaire "dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats-membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire".

Notons que la notion même de subsidiarité prête à controverses dans la mesure où elle institue un partage éminemment flou des attributions entre la Communauté et les niveaux inférieurs d'autorité publique. Elle pourrait conduire, le cas échéant, à provoquer le retour de certaines compétences traditionnellement jugées de "communautaires" au sein des Etats, voire à remettre en cause "l'acquis communautaire" même.

Spécifiquement pour le secteur des télécommunications, domaine de compétences partagées, le Conseil a reconnu comme facteur clé de l'élaboration de la future politique réglementaire des télécommunications dans la Communauté "l'élaboration d'un cadre réglementaire précis et stable, fondé sur le principe de subsidiarité". S'agissant de service universel, il a été vu plus haut que la détermination du contenu et des obligations attachées au service universel est (à) effectuée(r) tant par les Etats-membres que par l'Union européenne, dans leur sphère de compétences respectives. Autrement dit, les Etats pourraient prévoir des obligations attachées au service universel, compte tenu de leurs propres situations nationales, dans la limite de l'accès sans discrimination au marché concerné. Cela étant, la Commission a clairement reconnu la

nécessité de l'intervention de la Communauté dans de nombreux domaines, compte tenu des besoins des utilisateurs et du besoin d'harmonisation et de concurrence au niveau communautaire. En effet, la nécessité de l'intervention communautaire apparaît aujourd'hui manifeste dans le secteur des télécommunications, surtout à la lecture du *Livre Blanc* Delors (emploi, croissance, compétitivité) où s'énonce le besoin de mobiliser les volontés et les moyens afin de rendre possible le "multimédia" et constituer un espace commun d'information (concernant à la fois des réseaux avancés interconnectés, des services électroniques généraux et des applications télématiques). Comme nous le montrerons dans le point suivant, la dimension politique et culturelle du service universel risque d'accentuer gravement la portée de ce principe et dès lors de remettre en cause l'intervention de l'Union européenne, du moins dans certains domaines.

Du service public au service universel

L'évolution de la politique communautaire en matière de télécommunications a conduit, nous l'avons vu, à des mutations radicales dans le paysage traditionnel des organismes chargés de la mise en œuvre de missions de "service public". Ce faisant, la notion de service universel est apparue tardivement (la première utilisation du vocable dans la littérature officielle européenne date de deux ans) (CIUPA, 1994) comme le prolongement "obligé" de l'objectif de politique communautaire visant à libéraliser le secteur des télécommunications (1). Il s'est agi en effet de préserver des obligations en matière de service d'intérêt général. Il en va ainsi de la résolution du Conseil du 22 juillet 1993, préconisant de "libéraliser l'ensemble des services de téléphonie vocale, tout en maintenant un service universel."

C'est dans ce contexte que le Conseil a adopté, le 7 février 1994, une résolution sur les principes en matière de service universel dans le secteur des télécommunications. Au reste, cette résolution soutient la réalisation de l'objectif de service universel dans un environnement concurrentiel et énonce les principaux éléments de base de ce service.

(1) "La question du service universel est fondamentale pour le développement de la politique des télécommunications communautaires, dans la mesure où elle constitue un complément nécessaire à la politique de libéralisation en cours" (UNGERER & LIPPENS de CERF, 1994, p. 27).

Outre que ce texte rappelle le maintien et le développement d'un service de télécommunications universel comme constituant un facteur clé pour le développement futur des télécommunications dans la Communauté, il dispose que : "les principes d'universalité, d'égalité et de continuité sont à la base d'un tel service pour permettre l'accès à un ensemble minimal de services définis d'une qualité donnée", ainsi que la fourniture de ces services à tous les utilisateurs, indépendamment de leur localisation géographique.

Dans ce contexte, quatre questions ressortent de la mise en œuvre du service universel. La première a trait à la détermination du contenu du service universel dans le secteur des télécommunications. La seconde question concerne la détermination de l'autorité en charge de la définition de ce service universel. La troisième question traite du financement du service universel. Enfin, la quatrième aborde celle de l'opérateur (ou des opérateurs) en charge du service universel.

Contenu et extension de la notion : Europe v. Etats-Unis

• La conception européenne

Dans une déclaration du 16 février 1994, la Commission a défini un "cahier des charges" pour le service universel dans le domaine des télécommunications, lequel reprend en grande partie les éléments essentiels de l'ONP (UNGERER & LIPPENS de CERF, 1994, p 29), comme nous l'avons déjà souligné. Une pluralité de prestataires de services et d'exploitants de réseaux sont appelés à fournir un service universel. Dans ces conditions, il importe d'assurer un accès équitable et non discriminatoire aux réseaux et aux services. Aux yeux du Conseil de l'Union européenne, il est manifeste que, pour le secteur des télécommunications, "l'application des mesures concernant le réseau ouvert des télécommunications (ONP)... constituent la base de la définition de service universel". Dès lors, et "à court terme", il convient d'appliquer les principes d'ONP pour ce qui est "... des questions telles que le service universel."

Dix éléments de base ressortent de la déclaration de la Commission :

- la fourniture du réseau de télécommunications public de base et du service de téléphonie vocale est en tête de ces éléments de base ; à ce titre, des services "spécifiés" devraient être fournis dans tout le territoire ;
- la qualité du service : des objectifs de qualité pour les utilisateurs devraient être prévus et les niveaux de qualité atteints par les prestataires de services et exploitants de réseaux devraient faire l'objet de contrôle et de publication ;

- une politique de tarification : les prix devraient être fixés en fonction des coûts, mais des arrangements spéciaux seraient admis pour les catégories de personnes à faibles revenus et les utilisateurs handicapés ;
- la publication d'informations sur le service, incluant les conditions de fourniture et d'utilisation, les licences, les tarifs, etc. ;
- une procédure de résolution des litiges pour les utilisateurs : l'accent est mis ici sur l'accessibilité de ces procédures et la nécessité de les assurer par le biais d'un organisme indépendant ;
- des annuaires d'abonnés ;
- l'assistance de l'opérateur(trice) et service de renseignements ;
- des téléphones à péage publics : notamment les téléphones à cartes ;
- l'accès aux services d'urgence : l'accès au numéro d'appel d'urgence européen unique (112) devrait notamment être gratuit ;
- des conditions spécifiques pour les handicapés et les personnes ayant des besoins spéciaux.

S'agissant des éléments supplémentaires du service universel, la déclaration de la Commission se réfère en premier à des caractéristiques avancées pour le réseau de télécommunications public et le service de téléphonie vocale (à savoir la facturation détaillée, les services accessibles par des "numéros verts", l'identification de la ligne appelante, le transfert d'appel, etc.). Ensuite, la déclaration fait état d'un ensemble minimal de lignes louées et il est question enfin d'offres recommandées dans le cadre du RNIS et des services de transmission de données par commutation de paquets (STDCP).

Au demeurant, et à titre de rappel, le Conseil de l'Union européenne a invité la Commission à examiner et à organiser "notamment" avec les autorités réglementaires nationales, des consultations sur les questions soulevées par la définition du service universel. Un rapport devrait être présenté au Parlement européen et au Conseil sur cette question avant le 1er janvier 1996. La partie II du *Livre Vert* sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble rappelle que "le service universel demeure une exigence de premier plan". Il ajoute, et l'accent est nouveau :

"tenant compte du progrès technologique et de ses effets sur les coûts 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 ; il est essentiel de donner une définition dynamique du service universel.**"

Une telle déclaration laisse entendre que l'Union européenne pourrait bien, à l'instar de la politique du NII américain, faire du service universel un élément essentiel dans la création d'une société informationnelle démocratique et égalitaire. Il est à noter qu'il s'agit, par la mise en œuvre d'un tel concept, non seulement de lutter contre les disparités entre individus "*information haves*" et "*information have nots*", mais également de combattre les inégalités de développement entre régions, les télécommunications étant considérées comme un facteur décisif du développement régional.

• *La conception américaine*

L'élargissement net de la notion de service universel, implicite dans les derniers documents de la Commission, invite à s'interroger sur la compréhension et l'extension du concept aux Etats-Unis. Selon les débats actuellement en cours et qu'a suscité la déclaration relative à la NII. Policy, si le simple transport de la voix (POTS) constitue certes un objectif de service universel, le concept de service universel a cela d'original qu'il évolue à mesure du rythme du progrès technique et de l'évolution des besoins des utilisateurs. Les applications éventuelles sont multiples, et déjà certains parlent d'"explosion actuelle du contenu de la notion de service universel des télécommunications" (POULLET, 1993, p 90). En fin de compte, le contenu de cette notion dépend également du degré de volonté d'une société à partager des services nouveaux. Ce faisant, il traduira les valeurs de cette société et ses aspirations plus ou moins égalitaires. Aux Etats-Unis, dans le cadre de la *National Information Infrastructure* (NII), "l'information" est appelée à s'introduire dans la notion de service universel (1), précisément afin d'assurer une certaine égalité et limiter une dichotomie entre "ceux qui détiennent la connaissance" et "ceux qui ne la détiennent pas" (*information haves* et *information have nots*). Ainsi, un ensemble minimal de services définis comme constituant le service universel pourrait comprendre :

- les numéros d'appel liés à la personne, et non plus au lieu ;
- des services d'information variés, comprenant les horaires d'avion, de trains, etc., des annonces classées, l'accès à certaines bases de données, des services communautaires, la lutte contre l'illettrisme, la vocalisation d'informations écrites pour les mal-voyants, l'écriture d'informations vocales pour les mal-entendants, la traduction automatique pour les personnes ne maîtrisant pas la langue locale, etc ;

(1) A propos du contenu informationnel de la notion de service universel, lire les intéressantes réflexions de PERRITT, 1994, p. 998 et s.

- des services "transactionnels" (*electronic commerce*), incluant des services bancaires faits à domicile, les achats faits à domicile, l'ingénierie de groupe ("*collaborative engineering*"), etc. ;
- des services de "commodité" (*convenience services*), tels le signal d'appel (*call waiting*), l'identification de la ligne appelante (*call identification*), ou encore le transfert d'appel (*call forwarding*) ;
- des services de santé divers comme la télémédecine (la possibilité pour des médecins de consulter des spécialistes à distance (1), d'accéder aux dossiers médicaux et aux radiographies), le télédiagnostic ou la téléalarme (*Personal Emergency Response Systems* ou *PERS*) ;
- l'absence de cryptage de programmes de télévision jugés d'intérêt général ;
- l'accès à des services de télécopie dans les lieux publics.

Sur le plan international, on notera dans le même sens d'un élargissement de la notion, la position de l'Union internationale des télécommunications (UIT). Celle-ci reconnaît l'importance de la relation information/télécommunications, puisqu'elle est investie désormais d'une nouvelle mission, prévue à l'article 1er de sa Constitution :

"Promouvoir au niveau international l'adoption d'une approche plus générale des questions de télécommunication, en raison de la mondialisation de l'économie et de la société de l'information,..."

Outre le souci d'éviter une société à plusieurs vitesses, le contenu du service universel pourrait être déterminé par les gains sociaux (*net economic benefits*) pouvant en résulter. A titre d'illustration, l'économie produite par l'information préventive en matière de santé, et plus généralement la télémédecine, pourrait se révéler considérable. A cet égard, certains avancent que l'économie générée par cette politique préventive évaluée à 1 % des dépenses actuelles de 670 milliards de dollars pour le *health care* américain suffirait largement à financer l'offre d'informations même.

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

(1) Un projet de télémédecine fonctionne déjà dans l'Etat du Texas afin de compenser la fermeture de 70 hôpitaux situés dans des zones rurales. La qualité des soins s'en serait trouvée améliorée et une économie de 14 % en aurait résulté. Cf. NTIA-NII Office, 1993, p. 14.

du service universel, entendu non plus comme le seul accès pour des intermédiaires 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 à des utilisateurs finaux de contenus informationnels auxquels chacun doit pouvoir accéder. Ainsi, l'information pourrait s'introduire dans la notion de service universel, au vu de ce qui est considéré comme "essentiel" ou "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*).

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, statistiques 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.

Bref, le service universel n'est plus considéré comme la seule offre d'une infrastructure d'information, c'est-à-dire l'accès au téléphone et la connexion d'infrastructure, mais comme la fourniture de services spécifiques cette fois définis en termes de contenus. Il s'agit, par le service universel, de répondre à des objectifs sociaux ou économiques fixés en dehors du secteur des télécommunications.

Qui définit le service universel ?

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 son 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 (1).

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. La réglementation des télécommunications n'a pas seulement pour vocation de garantir un optimum pour les investissements du secteur, elle acquiert également une finalité proprement politique (ARLANDIS, 1994).

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 de parlements nationaux.

En outre, au sein des pays, se pose la question de l'entité capable d'aborder à la fois les problèmes sociaux et culturels, en même temps que ceux des technologies de l'information. Cette question risque de se révéler plus délicate encore dans les pays fédérés qui séparent clairement les compétences culturelles et celles technico-économiques, réservant les premières aux entités fédérées, les secondes aux entités fédérales.

Qu'il soit clair que le problème du service universel comme outil d'amélioration d'une société démocratique ne se pose plus en termes techniques, comme l'avait jusqu'à présent compris la Commission, "à savoir

(1) A propos du mode très ouvert du fonctionnement de la Global Information Infrastructure mise en place par CLINTON dans le cadre de sa NII policy, lire DOUGAN, 1994, p. 11 et s..

déterminer la structure concurrentielle du marché, mais passe dans la sphère du conceptuel et correspond à des choix profonds d'organisation économique et sociétale".

Comment financer le service universel ?

La troisième question à prendre en considération concerne le financement même du service universel. En effet, l'intérêt économique relatif de fournir certains services pour des prestataires et des exploitants de réseaux ayant l'obligation de les fournir suppose un financement par des moyens "originaux". Ainsi, alors que les tarifs devraient progressivement être fixés en fonction des coûts, le service universel pourrait être financé grâce à des transferts internes, des redevances d'accès, ou "d'autres mécanismes". Il s'agit précisément d'assurer une répartition équitable de la charge que représente la fourniture d'un service universel. Dans le contexte d'une modernisation coûteuse de l'infrastructure, cette question est considérée comme cruciale (1).

La partie II du récent *Livre Vert* sur la libéralisation des infrastructures consacre de longs développements au calcul du coût et au financement d'un service universel non rentable. Sans pouvoir être complet sur ce point, notons les définitions proposées :

- "le coût du service universel est la somme du coût net de la fourniture du service aux clients non rentables et de tous les coûts non associés à la fourniture non rentable de téléphones publics, de services d'urgence et d'autres obligations sociales. Elle prend en considération tous les coûts et revenus dépendants du trafic qui sont liés à ces clients" ;

- "les clients non rentables sont ceux pour lesquels, en l'absence d'obligation de service universel, le titulaire choisirait de ne pas continuer à fournir le service à des prix abordables" ;

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. En outre, la Commission se réfère à plusieurs reprises au concept d'opérateur efficace pour fixer les coûts à prendre en

(1) On note que l'infrastructure n'est, selon nos développements, qu'un des éléments du service universel. Pour d'autres éléments, ainsi par exemple la mise sur pied d'un service universel de certification de messages électroniques, le financement du service universel sera résolu plus facilement.

considération. La Commission propose alors un système de financement fondé principalement sur la création d'un fonds de service universel (c'est-à-dire un dispositif particulier, géré par un organisme indépendant, ayant pour but de percevoir les contributions des opérateurs éligibles au coût des obligations de service universel et de verser ces fonds aux opérateurs concernés par ces obligations), accessoirement par des redevances d'accès, mécanisme jugé plus discriminatoire. Chaque opérateur aurait le choix de souscrire ou non aux obligations de service universel et dès lors d'emarger au fonds de service universel.

En tout état de cause, tout comme la définition du service universel, la question de son financement devrait faire l'objet d'un rapport de la Commission présenté au Parlement et au Conseil avant le 1er janvier 1996.

Qui opère le service universel ?

L'attention mise sur le service universel à assurer aboutit-elle au démantèlement des monopoles et à l'abandon de l'entreprise dite publique ? Il est clair que l'ancienne équation entre service public et entreprise publique est désormais abandonnée et que les entreprises publiques ne peuvent plus revendiquer de droit à monopoliser l'exploitation de ce service public. Ceci signifie-t-il que les Etats ne peuvent plus recourir à elles pour une telle exploitation ? La réponse est nuancée.

Tout d'abord, on notera que chaque service universel doit être analysé dans sa spécificité et que la présence de nombreux opérateurs aptes à l'assurer, opérateurs publics ou privés, est sans doute, dans bien des cas, la meilleure manière de le vitaliser. La notion de service universel s'écrit au pluriel. Cette invitation à mieux considérer les multiples composants du service universel des télécommunications permet d'envisager des actions à de multiples niveaux et utilisant des moyens de réalisation variés : concurrence pure, systèmes de licences, création d'entreprises publiques auxquelles un monopole est conféré, normalisation, subside d'activités privées, etc. Ainsi, la solution que l'autorité publique choisira pour assurer l'exploitation d'un service universel, comme la certification de messages électroniques ou de télé-médecine, ne sera assurément pas la même que celle qu'il devra imaginer pour l'exploitation de la mobilophonie ou de l'infrastructure câblée.

Privée du monopole de droit, l'entreprise publique a cependant, face à l'entreprise privée, quelques atouts à faire valoir dans la concurrence qui les opposera pour l'exploitation partielle ou totale de certains services universels. Sans doute, mieux que l'entreprise privée, l'entreprise publique

pourra répondre aux impératifs des besoins du consommateur, dans la mesure où elle pourra prévoir dans sa structure des lieux organisés en fonction des besoins de ces derniers. Deuxièmement, les dirigeants prendront compte d'une rentabilité à long terme, face à des investissements importants, prendront en considération les nécessités de la recherche-développement indispensable à l'évolution de celui-ci.

Troisièmement, certaines missions particulières pourront lui être imposées pour tenir compte de situations économico-sociales difficiles. Bref, la structure même de l'entreprise publique, son objet social même, c'est-à-dire le service public, lui permettront de mieux élucider et réaliser les implications de celui-ci, alors que la **finalité "introvertie"** de l'entreprise privée lui fera ressentir le service public qui lui est concédé comme quelque chose d'étranger à sa mission principale.

A ces arguments, on ajoutera, pour garantir l'évolution du service universel, un argument de poids, celui de l'inégalité d'informations entre le régulateur et l'opérateur chargé du service universel (1) : comment connaître le coût du service universel, sa rentabilité, le degré d'efficacité de l'entreprise à l'assurer, autant d'éléments nécessaires à la fixation des subsides nécessaires à son financement, problème majeur que la partie II du *Livre Vert* tente de résoudre par la création d'un fonds de garantie. Sur ce plan, le lien structurel que l'Etat peut avoir avec l'entreprise peut aider à la transparence nécessaire à l'intervention du régulateur.

Enfin,

"dans le cadre de la fourniture du réseau ouvert, vu les montants considérables des investissements requis des participants, ne peut-on craindre la création de jeux durs" qui en tireront tout le bénéfice ? S'agit-il d'une libéralisation effective du marché, ou plutôt d'une substitution de monopoles privés aux monopoles publics ? Sur le plan politique, et non plus économique, se posent des questions encore plus graves. En effet, si les Etats ont cru utile de conférer des droits exclusifs ou spéciaux à certaines entreprises pour assurer la fourniture de services socialement utiles, ceci constituait une expression de la régulation sociale par des outils économiques. Sous cet aspect, l'action de la Communauté peut être perçue, non seulement comme visant à la création d'un marché unique, mais aussi, en même temps, à la destruction de nombre des outils sociaux de régulation qui avaient permis, en dépassant le libéralisme sauvage, de réussir une certaine domestication du capitalisme" (HATZOPOULOS, 1994, p 98).

¹ Comme le met remarquablement en évidence un article récent (VALLÉE, 1994).

■ Conclusions

- 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 des 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.

- 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 vu de ce qui 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.

Cette conception exige qu'une attention particulière soit accordée au processus par lequel est élaboré 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.

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 ces 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.

- L'avènement du multimédia, et plus largement la convergence des télécommunications et de l'audiovisuel accentuera encore 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 de parlements nationaux.

En outre, au sein des pays, en particulier fédérés, se pose la question de l'entité capable d'aborder à la fois les problèmes sociaux et culturels, en même temps que ceux des technologies de l'information.

- L'explosion du service universel en de multiples facettes nécessite une prise en considération séparée de chaque service universel. Si, dans tous les cas, est rompue l'ancienne équation : service public = entreprise publique = monopole, l'entreprise publique peut conserver pour l'offre de l'un ou de l'autre de ces services universels certains atouts. Au-delà cependant de cette réflexion, il convient de reconnaître le rôle de plus en plus majeur que devra jouer une autorité indépendante et au fonctionnement ouvert, chargée à partir d'une définition législative du contenu du service universel :

- d'aider le législateur à la réévaluation périodique du contenu de celui-ci,
- de définir concrètement le cahier des charges de sa réalisation,
- de veiller aux moyens du financement de celui-ci.

Bibliographie

- AMORY B. et alii, "Vers une nouvelle réglementation des télécommunications", *Cahiers du CRID*, n° 4, Bruxelles, Story-Scientia, 1990.
- ARLANDIS J., "Service Universel : évolution d'un concept clé, *COMMUNICATIONS & STRATEGIES*, n° 13, 1994.
- BARNETT St. R., BOTEIN M., NOAM E.M., *Law of International Telecommunications in the United States*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1988.
- CADARAN (de) A., "Maastricht et les télécommunications", *Juris PTT*, n° 32, 2ème trimestre 1993.
- CIUPA I., "La détermination des concepts liés à la notion d'infrastructure dans la politique communautaire des télécommunications", *COMMUNICATIONS & STRATEGIES*, n° 13, 1994.
- COHEN-TANUGI L., *L'Europe en danger*, Paris, Fayard, 1992.
- Commission européenne, *Livre Vert sur une approche commune dans le domaine des communications par satellites dans la Communauté européenne*, COM (90) 490, novembre 1990.
- Commission européenne, *Livre Vert sur la libération des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble*, "Partie I : principes et calendrier", COM (94) 440 final, 25 octobre 1995 ; "Partie II", 25 janvier 1995, Bruxelles.
- CROZIER M., *Où va l'administration française ?*, Les Ed. d'Organisation, Paris, 1974.
- DANG N'GUYEN G. & BLANDIN A., "Between Consensus and Competition", in J.P. CHAMOUX (Editor), *Deregulating Regulators: Communication Policies for the 90s*, Amsterdam, IOS Press, 1990.
- DELORS Jacques, "La dynamique de la construction européenne", in *Le nouveau concert européen*, Paris, Ed. Odile Jacob, 1992.
- DORDICK H.S., "Toward a Universal Definition of Universal Service", *Universal Telephone Service: Ready for the 21st Century?*, Queenstown (MD), Annual Review of the Institute for Information Studies, 1991.
- DOUGAN D.L., *The Global Information Infrastructure Commission*, TDR, 1994.
- ENTMAN R.M., "The Future of Universal Service in Telecommunications", in *Universal Telephone Service: Ready for the 21st Century?*, Queenstown (MD), Annual Review of the Institute for Information Studies, 1991.

- GARNHAM N., "Universal Service, Objectives and Practice in International Comparison", texte d'une conférence prononcée le 14 novembre 1988, *Die Zukunft der Telekommunikation in Europa*, Bonn, WIK, 1988.
- GELLER H., "Communications Law - A Half Century Later", *Federal Communications Law Journal*, Vol. 37, no. 1, January 1985.
- GIFIS S.H., *Barron's Law Dictionary*, Barron's, New York, 1984.
- GORE Al, *Remarks Prepared for Delivery by Vice President Al Gore*, Royce hall, UCLA, Los Angeles, California, 11 janvier 1994, non encore publié.
- HADDEN S.G., "Technologies of Universal Service" in *Universal Telephone Service: Ready for the 21st Century?*, Queenstown (MD), Annual Review of the Institute for Information Studies, 1991.
- HATZOPOULOS V., "L'Open Network Provision" (ONP) moyen de la dérégulation", *RTD européen*, 1994.
- KEOHANE R. & HOFFMANN S., *European Integration and Neo-Functional Theory: Community Policy and Institutional Change*, Cambridge (USA), Harvard University Press, 1989.
- MITRANY D., *The Functional Theory of Politics*, London, LSE-Robertson, 1975.
- MUELLER M., "Universal Service in Telephone History", *Telecommunications Policy*, July 1993.
- NTIA-NII Office, "The National Information Infrastructure: Agenda for Action", *Information Infrastructure Task Force*, Washington D.C., September 15, 1993.
- OCDE, *Le service universel et la restructuration des tarifs dans les télécommunications*, Politiques d'Information, d'Informatique et de Communications, Paris, Vol. 23, 1991.
- PAIS ANTUNES L.M., "L'Article 90 du Traité CEE. Obligations des Etats-membres et pouvoirs de la Commission", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1991.
- PERRITT H.H., *President Clinton's national information infrastructure initiative: community regained?*, Chicago Kent, vol. 69, n° 4, 1994.
- PHILIPPS Ch. F. Jr., *The regulation of Public Utilities*, Arlington (Virginia), Public Utilities Reports, Inc., 1993.
- POSNER R.A., "Theories of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, no. 5, 1974.
- POULLET Y., "L'entreprise publique a-t-elle un avenir ?", in *Le droit des affaires en évolution*, colloque Bruxelles, 28 octobre 1993.

PRESLER L., SCHIEFFER K.V., "A Proposal for Universal Telecommunications Service", *Federal Communications Law Journal*, Vol. 40, no. 3.

ROBINSON G.I. O., "Title I. The Federal Communications Act: an Essay on Origins and Regulatory Purpose", in M.D. PAGLIN, *A Legislative History of the Communications Act of 1934*, Oxford University Press, Oxford, 1989.

SIMON, J.P., *L'Esprit des règles, réseaux, et réglementation aux Etats-Unis*, Editions L'harmattan, Paris, 1991.

TAYLOR P., *The Limits of European Integration*, New York, Columbia University Press, 1983.

The Oxford Companion to Law, Oxford, Clarendon Press, 1980.

The Concise Oxford Dictionary of Law, Oxford University Press, 1983.

UNGERER H. & LIPPENS DE CERF P., " Le service universel, le service public et le réseau", *COMMUNICATIONS & STRATEGIES*, n° 13, 1994.

VALLÉE A., "Le régulateur face à l'asymétrie d'informations", *COMMUNICATIONS & STRATEGIES*, n° 14, 1994.