Genèse, actualité et avenir du service public tant en Suisse qu'en Europe

Autor(en): **Finger, Matthias**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **60 (2002)**

Heft 3: **Service public : vers de nouvelle régulation**

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-141209

Nutzungsbedingungen

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

Haftungsausschluss

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

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

http://www.e-periodica.ch

GENÈSE, ACTUALITÉ ET AVENIR DU SERVICE PUBLIC TANT EN SUISSE QU'EN EUROPE *

Matthias FINGER
IDHEAP – Institut de Hautes Etudes
en Administration Publique
Lausanne, Suisse
matthias.finger@wanadoo.fr

Dans ce texte, j'aimerais retracer l'avènement du Service public (ci-après Sp) et explorer si et à quel point le Sp est transformé par l'évolution actuelle, tant caractérisée par la globalisation que par le rôle joué par l'Union européenne. Le texte argumente que, effectivement, nous assistons aujourd'hui à un changement de fond, où le Service public est de moins en moins défini comme des prestations d'intérêt général, et de plus en plus comme une demande, voire un droit du consommateur. Le terme de Service universel et les nouvelles formes correspondantes de régulation caractérisent typiquement cette transformation. Mais le texte argumente également que cette évolution est moins la faute d'une volonté délibérée de démanteler le Sp, que le résultat combiné de trends plus sous-jacents qui caractérisent la transformation de l'État et de ses citoyens.

Ce texte est structuré de la manière suivante: dans un premier temps je rappelle l'origine du Sp dans le contexte des politiques publiques et de la fourniture des prestations correspondantes. Dans un deuxième temps, j'identifierai les pressions qui s'exercent actuellement sur cette manière de faire et qui proviennent, simultanément, de la globalisation et de l'Union européenne. Dans un troisième temps, je présenterai la manière dont les futurs services publics seront fournis et les arrangements institutionnels pour y parvenir. Finalement, je prendrai l'exemple de la Suisse et je ferai une évaluation de l'état d'avancement dans la fourniture du Sp. Dans l'ensemble du texte, je me focalise en fait sur les industries de réseaux car il s'agit ici des services publics les plus typiques, mais également des premiers services publics mis sous pression par la libéralisation.

---

* Ce texte est issu du colloque *L'avenir du service public suisse,* organisé en 2002 par les *Rencontres Suisses – Treffpunkt Schweiz,* sous la houlette de Niklaus Lundsgaard-Hanse. Paru en septembre dernier dans l'Annuaire de ladite association. Il est publié dans ce volume avec l'accord des organisateurs et de l'auteur.

Histoire et émergence du Service public

La notion de Service public est une notion typiquement française qui confond le service rendu avec l'acteur (ou plutôt l'opérateur) qui le rend. C'est ainsi que l'on dit que la Poste est un Service public, de même que EDF ou la SNCF. Le Service public s'oriente vers quelques principes clé, dont notamment la «continuité» (du service), ''l'égalité» (de traitement), et «l'adaptabilité» (ou «mutabilité»). Accessoirement, on mentionne parfois également les notions de «neutralité» et de «gratuité» (ou du moins «d'abordabilité»). Néanmoins, l'idée d'un Service public rendu par des entités publiques – peu importe à quel niveau elles se situent, c'est-à-dire national, régional, local – est présente autant dans la tradition latine que dans la tradition allemande de l'État. Et on la trouve même dans les pays anglo-saxons, car le Sp est lié à l'idée même de politiques publiques décidées par l'État.

Pour comprendre cette notion générale de Service public il faut brièvement rappeler les fonctions de l'État, leur évolution à travers le temps et la manière de les remplir. En effet, la fonction de sécurité intérieure et extérieure est constitutive même de l'État-nation tel que nous le connaissons depuis la Révolution Française. Il va sans dire que la partie opérationnelle de cette fonction est remplie par l'État lui-même puisque c'est lui qui maintient une armée, une police et un système juridique, tous garants de la sécurité de l'État. Plus tard, vers la fin du 19ème siècle, l'État voit la cristallisation d'une nouvelle fonction que je qualifierais de «réparation». En effet, au vu des problèmes causés par l'industrialisation (pauvreté, migration, urbanisation, etc.), il s'agissait pour l'État de fournir certains services sociaux de santé et de sécurité sociale. Généralement, l'État fournissait et continue de fournir ces services par lui-même, en mettant sur pied un système de sécurité sociale, ou encore des hôpitaux pour traiter les malades. On pourrait également classer la protection de l'environnement dans cette catégorie fonctionnelle dite de «réparation». Relevons que depuis le début du 20ème siècle, l'État prend également en charge le développement (social) de son territoire en construisant les infrastructures de réseau dans les domaines des communications (postes, télécommunications, audiovisuel), des transports (chemins de fer, et plus tard aviation), de l'énergie (électricité, gaz, et souvent également pétrole), et de l'eau (distribution et assainissement). À nouveau, et à quelques exceptions près, c'est l'État qui décide à la fois des politiques en la matière et qui fournit lui-même les prestations y afférentes.

Il est important de noter que par rapport à chacune de ces trois fonctions : sécurité, réparation, développement, l'État fournit généralement lui-même les services, et ceci indépendamment de la tradition politique (anglo-saxonne, allemande, latine) et du système politique en place – même si bien naturellement dans les pays communistes toutes les prestations étaient fournies par l'État. Les principes qui sous-tendent cette fourniture des

prestations sont généralement des principes de politiques publiques, tels que le développement équitable du territoire («égalité»), le traitement égalitaire des citoyens («neutralité «), la continuité de l'Etat (qui se traduit en continuité et en adaptabilité de services), ainsi que le fait que l'État est là pour les citoyens (gratuité ou modicité des services). En tant que principes de politiques publiques, ils sont à comprendre non pas dans une logique de prestations, mais dans une logique de politiques publiques.

Pressions sur le Service public

À partir de là, nous nous intéressons principalement au Sp dans le secteur des infrastructures de réseau, correspondant à la fonction de développement social et territorial de l'État-nation. En effet, ce sont ces services-là qui sont les premiers remis en question dans le processus de la libéralisation. Je distingue ici entre une pression plus générale due à la globalisation, et une pression plus particulière due à l'Union ou plutôt à la Commission européenne. Rappelons également que cette pression s'exerce tout d'abord sur la partie opérationnelle et non pas sur la partie politique des infrastructures de réseau – puisqu'à l'évidence, les autorités politiques continuent à formuler des politiques publiques en matière de communication, de transport et d'énergie quand bien même les opérateurs sont peut-être déjà passés en mains privées.

Pour ce qui est de la globalisation, il est utile de distinguer trois pressions qui se combinent bien pour mettre en cause la partie opérationnelle de la fourniture publique des services. Il s'agit d'une pression sur l'État, d'une pression sur les opérateurs en tant qu'entreprises et d'une pression de la part des citoyens voulant de plus en plus être traités comme des consommateurs.

- Rappelons qu'à l'âge de la globalisation économique et financière, la pression avant tout idéologique mais aussi financière devient toujours plus forte pour que l'État se retire de la fourniture de prestations dans les infrastructures. Lorsqu'il s'agit d'investir, souvent l'État n'est plus capable de le faire ou ne veut plus le faire, considérant en particulier que des investisseurs et opérateurs privés sont maintenant disponibles. Ceci est particulièrement vrai dans les pays en voie de développement, ainsi que dans les secteurs des communications et de l'énergie.
- Parallèlement, nous pouvons observer une pression directe sur les opérateurs publics due à l'émergence de concurrents privés et au rôle joué par les nouvelles technologies dans la reconfiguration des secteurs et des industries de réseau. En d'autres termes, les opérateurs publics étant attaqués dans leurs segments de marché les plus lucratifs, il est logique qu'ils commencent par délaisser les prestations les plus «chargées» politiquement – soit celles qui correspondent le plus immédia-

tement à des objectifs de politiques publiques– lesquels sont souvent les moins lucratifs et les plus identifiés à un Sp.

- Finalement, et ceci constitue probablement le facteur le plus important, nous observons une transformation profonde dans l'attitude et le comportement des citoyens vis-à-vis des prestataires ou opérateurs de Sp. Cette évolution va certainement de pair avec une saturation des marchés, du moins dans certains services publics tel celui des télécommunications. De plus en plus, les citoyens veulent être traités comme des consommateurs qui considèrent que la consommation de services publics doit s'accompagner de certains droits. Ce point sera particulièrement développé par l'Union européenne dans sa redéfinition du Service public.

On voit que sur ces trois trends sous-jacents se greffe maintenant l'Union ou plutôt la Commission européenne qui agit de quatre façons : en créant un marché intérieur, en favorisant l'interconnexion entre les réseaux, en recherchant une gestion intégrée des ressources rares, et en promouvant finalement une intégration politique. Nous allons voir que dans ces cas de figure, les infrastructures de réseau avec les Sp correspondants sont concernés :

- Le but primordial de l'Union européenne est la création d'un marché intérieur et ceci également dans le Sp. Ce marché est créé par le biais de la concurrence entre opérateurs (publics et privés), pouvant à terme fournir des prestations mêmes publiques dans des pays autres que leur pays d'origine. Cette création de la concurrence nécessite l'« unbundling » c'est-à-dire le fait de démembrer les opérateurs publics et d'isoler les activités qui peuvent effectivement être mises en concurrence (par exemple: vente d'électricité, transport sur le rail, communications, etc.). Mais rappelons que l'« unbundling » et la création de la concurrence ne sont que des instruments propres à créer un marché intérieur et, in fine, une certaine unité politique.
- Un autre moyen est la mise en réseau ou plutôt l'interconnexion des réseaux d'infrastructure. C'est ainsi que l'Union européenne s'emploie à harmoniser les normes pour les infrastructures notamment en matière de transport, d'énergie, et de communication. À nouveau, le Sp est concerné parce que cette harmonisation des standards peut signifier, du moins pour certains, une diminution de la qualité du Sp.
- Troisièmement, l'Union européenne pousse vers une gestion intégrée des ressources rares, particulièrement l'espace aérien et l'eau. Là encore, les services publics – du moins ceux qui utilisent ces ressources – sont concernés à cause de l'harmonisation européenne des prix de l'utilisation de ces ressources et celle des règles relatives à leur utilisation.

- Finalement, et ceci est l'aspect le plus important, le but ultime de l'Union européenne est l'intégration politique. À ce titre, elle cherche à harmoniser la définition du Sp sur l'ensemble du territoire, définissant notamment un accès, une qualité et un prix identique. C'est ainsi que la Commission européenne a créé la notion de « Service universel « qu'elle applique pour l'instant dans les secteurs des télécommunications et de la poste. Se basant sur le trend sous-jacent d'une attitude généralisée de consommation, le Service universel définit dorénavant l'accès, la qualité et le prix des services de base, également uniformes sur l'ensemble du territoire de l'Union. Remarquons que ce Service universel – contrairement à la notion de Service public – est indépendant du statut juridique et du régime de propriété de l'opérateur. Dès lors, il devient envisageable que le Service universel soit aussi fourni par des opérateurs publics d'autres pays, voire par des opérateurs privés.

La Suisse est concernée par l'évolution de l'Union européenne constatée dans les infrastructures de réseau et du Sp impliqué, principalement pour deux raisons: d'une part, la Suisse est géographiquement située au cœur de tous ces réseaux européens, notamment en matière d'énergie, de transport, pour l'eau («château d'eau de l'Europe») et en matière d'espace aérien (trafic aérien le plus dense du monde); d'autre part, elle est concernée pour des raisons de réciprocité: en effet, si les opérateurs publics (ou privés) suisses veulent accéder au marché communautaire, l'harmonisation avec les règles communautaires est quasi inéluctable. C'est d'ailleurs ce qui est en train de se produire, du moins dans les infrastructures de réseau.

Avenir du Service public: le Service universel et sa régulation

C'est bien l'Union européenne qui est en train de redéfinir le Service public de fond en comble en voulant combiner le trend d'une attitude progressive de consommation vis-à-vis des services publics avec l'intégration économique et politique. En utilisant le terme de «Service universel» l'U.E. est non seulement en passe de «déconnecter» le Service public des opérateurs publics, mais elle formule de surcroît l'esprit du Sp en fonction du consommateur et non plus à partir des politiques publiques. Cette évolution a de lourdes conséquences sur le rôle de l'État qui, au lieu d'être le propriétaire des fournisseurs de prestations, devient le garant ou plutôt le régulateur des opérateurs publics mais surtout privés.

En effet, historiquement, l'État avait défini le Service public dans le cadre de ses politiques publiques, et il le garantissait par le fait qu'il était lui-même propriétaire des fournisseurs de ce service. À ce titre, il était en charge de la stratégie des fournisseurs de prestations, autant que des investissements qu'il fallait consentir pour atteindre ces objectifs stratégiques. Parfois, l'État était même activement engagé dans l'opérationnel

à savoir dans la production, le transport et la distribution. Mais avec la libéralisation des services publics, cette position devient intenable et devra faire place à un nouveau rôle de l'État qui sera celui de régulateur.

Inutile de dire que l'État est peu habitué au nouveau rôle de régulateur. On peut même dire qu'il résiste à jouer ce nouveau rôle, d'autant que les opérateurs historiques et les offices administratifs traditionnels ne sont pas non plus particulièrement enthousiastes vis-à-vis de cette transformation. Plus précisément, et dans le cadre des infrastructures de réseau, ce nouveau rôle de régulation comporte trois dimensions résultant toutes de l'avènement de la concurrence entre opérateurs d'une part, et de l'« unbundling » d'autre part. Il s'agit des trois dimensions de la régulation de la concurrence, de la régulation technique et de la régulation du Service universel:

- La régulation de la concurrence est la conséquence logique de la mise en concurrence des services publics. L'État doit ici jouer un rôle analogue à celui qu'il joue pour ce qui est de la concurrence dans les autres biens et services. En termes d'arrangements institutionnels, reste cependant la question de savoir si la régulation de la concurrence dans les infrastructures de réseau est suffisamment comparable aux autres secteurs pour être confiée aux régulateurs habituels de la concurrence, ou si, au contraire, elle devrait être confiée au régulateur sectoriel spécialisé (voir ci-dessous).
- La régulation technique découle directement de l'« unbundling » des infrastructures de réseau. En tant que telle, elle a pour fonction principale de maintenir et de garantir le fonctionnement des infrastructures de réseau malgré leur démembrement, et ceci en réglant les relations entre les différents opérateurs dorénavant indépendants, voire en concurrence, les uns avec les autres (par exemple: production, transport, distribution). Cette régulation concerne généralement la stabilité (continuité) du système (p.ex. investissements, normes techniques), l'interrelation entre les opérateurs (règles d'utilisation des infrastructures monopolistiques, prix d'accès au réseau, etc.) et l'attribution de la ressource rare (slots, quotas, etc.). En termes d'arrangements institutionnels, il est généralement reconnu que cette fonction de régulation technique est suffisamment spécifique et – selon les secteurs – suffisamment différente d'un secteur à l'autre pour justifier la création de régulateurs dits «sectoriels».
- La régulation du Service universel relève, quant à elle, de la conséquence directe de cette mutation profonde du Service public considérant que le citoyen a dorénavant un droit à certains services de base au titre de consommateur de ces services. Ce droit est uniforme sur un territoire donné (État-nation, voire Union européenne) et se définit en termes d'accès aux services, de qualité de services, et de prix abordables. En fonction d'arrangements institutionnels, un régulateur doit veiller à ce

que ces droits soient garantis et respectés. Ici, on a affaire à un mécanisme visant la protection des consommateurs et il est donc tout à fait logique que, dans certains pays et dans certains secteurs, des associations de consommateurs soient impliqués dans cette fonction de régulation. Cependant, cette fonction de régulation du Service universel est généralement attribuée au régulateur technique. Toutefois il est permis de se demander si c'est judicieux.

L'avènement du Service universel fait ainsi partie d'une transformation plus large des arrangements institutionnels qui régiront la fourniture des prestations, du moins dans les infrastructures de réseau. Nous avons vu que ces nouveaux arrangements institutionnels impliquent la mise sur pied de régulateurs sectoriels, ainsi que la clarification de la relation entre régulateurs de la concurrence et régulateurs sectoriels. Inutile de dire que ce processus est encore largement inachevé, compte tenu du fait que les États manquent encore sérieusement d'expérience dans ce domaine et qu'actuellement ce processus se déroule simultanément au niveau national *et* au niveau européen, créant passablement de confusions quant à la répartition des tâches et des responsabilités respectives.

Finalement, il faut encore mentionner que l'avènement du Service universel et la nouvelle régulation des secteurs ne rend bien sûr pas impossible la poursuite des objectifs traditionnels de politiques publiques en termes de prestations d'intérêt général (par exemple: développement régional, soutien à l'emploi, objectifs sociaux et environnementaux, etc.). Toutefois, avec la mise en concurrence des opérateurs publics – ainsi qu'avec l'« unbundling » – ces prestations d'intérêt général ne peuvent plus être automatiquement imputées à l'opérateur historique public au risque de l'handicaper sérieusement face à ses concurrents. Il faut alors clairement identifier ces services d'intérêt général, les quantifier, et ensuite trouver un mécanisme de financement transparent qui ne nuit ni à la concurrence, ni à l'opérateur historique. En termes d'arrangements institutionnels, ceci prend généralement la forme de contrats de prestations limités dans le temps et définissant un montant préalablement fixé pour l'obtention de prestations (d'intérêt général) précises.

Evaluation du cas Suisse

Dans la dernière partie de ce texte j'aimerais maintenant brièvement examiner l'état d'avancement des transformations dans les secteurs des infrastructures de réseau en Suisse. Cet état d'avancement peut, à mon avis, être jugé d'après plusieurs critères touchant à la fois la définition du Service public et la mise sur pied des arrangements institutionnels de garantie via la régulation. Pour ce qui est du Sp on peut juger plus précisément dans quelle mesure les autorités publiques sont en mesure de distinguer entre le Service universel, d'une part, et le service d'intérêt général de l'autre, dans quelle mesure les responsabilités pour ces différents Sp sont clarifiées et dans quelle mesure la question du financement du

Sp est réglée. Pour ce qui est de la régulation, on peut juger si la fonction de régulation du secteur existe – comment elle est distinguée entre les différentes fonctions de régulation (régulation de la concurrence, régulation technique et régulation du Service universel) – et jusqu'à quel degré le cadre institutionnel de régulation est cohérent. Passons brièvement en revue les différents secteurs des infrastructures de réseau en Suisse, en commençant par le secteur qui est à notre avis le plus avancé, à savoir le secteur des

- Télécommunications: dans ce secteur le Service universel a été clairement défini et la responsabilité pour ce Service universel a clairement été attribuée à la Commission de la Communication. Les mécanismes de financement du Service universel sont également réglés. Non seulement la fonction de régulation existe, mais de plus elle est clairement attribuée à la Commission de la Communication (ComCom), qui reste cependant un régulateur de milice. Dans l'ensemble le cadre institutionnel de la régulation est cohérent.
- Poste: dans le secteur postal le contenu du Service public, de même que les responsabilités et le financement de ce Sp demeurent très imprécis. Si dans la loi le Service universel est clairement défini, ceci n'est pas du tout le cas s'agissant de la compréhension populaire et politique. Le financement est certes clair (monopole), mais peu transparent et la responsabilité du Sp incombe pour l'instant encore à la Poste, plutôt qu'aux autorités politiques. Finalement, il n'existe ni régulation, ni régulateur dans ce secteur qui continue à être régi par une loi sur la Poste, alors qu'il faudrait, à mon avis, plutôt une loi sur le marché postal.
- Transports publics: le secteur des transports publics est caractérisé par la fragmentation des responsabilités et l'inégalité de traitement entre l'opérateur national et les entreprises de transports concessionnaires (ETCs). Cette fragmentation se reflète également dans la définition du Service public qui reste peu claire. En particulier, le Service universel n'est pas clairement défini (p.ex. accès à un système de transport public performant) et le transport régional est essentiellement vu par la Confédération comme un service d'intérêt général coûteux, plutôt que comme un Service universel. Certes, les responsabilités entre Confédération et Cantons sont en voie de clarification, mais le financement reste opaque. La fonction de régulation n'est pas encore clairement identifiée et le régulateur dans ce secteur est encore largement inexistant, l'Office fédéral des transports ne se définissant pas comme un régulateur. Par conséquent, l'arrangement institutionnel dans ce secteur demeure largement incohérent.
- Électricité: ce secteur est en profonde mutation et il est donc plus judicieux de juger le projet de loi qui sera voté le 22 septembre 2002 que la situation actuelle. Dans ce projet, le Service universel sera certes minimal c'est-à-dire réduit au transport et à la distribution, mais néanmoins clairement défini. Le financement de ce Service universel minimal est maintenant réglé, quoiqu'il persiste un problème avec

la continuité du Sp et surtout avec son financement. De manière générale, notons aussi que pour le Sp les responsabilités restent fragmentées entre la Confédération, les Cantons, et les Communes. La fonction de régulation a été reconnue en termes techniques et de Service universel mais attribuée à une commission d'arbitrage, plutôt qu'à un régulateur digne de ce nom. Ici également, pas plus le rôle de l'Office fédéral de l'énergie que celui des Cantons dans la régulation n'est parfaitement établi, de même que la fonction de régulation de la concurrence n'est clairement attribuée.

- Audiovisuel: actuellement, il y a un problème sérieux dans la définition, les responsabilités et le financement du Sp. Ceci étant, l'actuel projet de loi LRTV définit le Service public par son contenu et attribue le financement correspondant. On reconnaît la fonction de régulation et le régulateur correspondant (Commission de la Communication et Bacom) mais il subsiste un problème de régulation de la concurrence, fonction qui n'est pas clairement attribuée.
- Aviation civile: contrairement aux autres secteurs, le secteur de l'aviation civile n'a jamais été intégré, si bien que nous avons à faire à trois domaines clairement distincts, à savoir les aéroports, le contrôle et le transport aérien. Dans les trois domaines, le Sp reste mal défini, les responsabilités mal réparties et les mécanismes de financement souvent peu transparents. Si les aéroports ne sont quasiment pas régulés, le contrôle et le transport aérien le sont très fermement, mais essentiellement d'un point de vue technique, laissant de côté la régulation du Service universel et de la concurrence. L'Office fédéral de l'Aviation civile (OFAC) est certes le régulateur désigné pour le transport et le contrôle aérien, mais on lui a reproché, dans le passé, d'avoir été capturé par Swissair, et son statut de régulateur de l'opérateur du contrôle aérien Skyguide doit encore être affirmé. Ainsi, l'OFAC n'a pas encore évolué vers une véritable autorité de l'aviation – avec autonomie et pouvoir comme c'est le cas aux Etats-Unis et en Angleterre – même si la Suisse est allée beaucoup plus loin que les autres pays dans l'intégration de l'aviation militaire dans la seule gestion cohérente de l'espace aérien. Ce secteur est en outre particulièrement sous l'influence des évolutions au niveau de l'Union européenne, notamment avec le projet qui vise à harmoniser la gestion de l'espace aérien en Europe (projet « Single Sky »), ce qui limite considérablement la marge de manœuvre de la Suisse.
- Eau (distribution et assainissement): mais c'est dans le secteur de l'eau que le Service public et la régulation sont encore le moins avancés. Comme pour l'électricité, il s'agit d'un secteur hautement fragmenté qui – contrairement à d'autres pays – est de plus divisé entre distribution d'un côté et assainissement de l'autre. Le contenu, les responsabilités et les mécanismes de financement ne sont pas encore définis explicitement. La fonction de régulation n'est pas reconnue. Ajoutons qu'il n'y a

pas de distinction claire entre la fonction de gestion (et de régulation) des infrastructures et la fonction de gestion (et de régulation) de la ressource rare. Inutile de dire qu'on est bien loin d'imaginer un (ou plusieurs) régulateur(s) dans ce secteur, secteur dans lequel le processus de transformation risque d'être le plus conflictuel de tous.

Bilan

Au vu de ce qui précède nous pouvons tirer un premier bilan de l'évolution du Service public et de sa régulation en Suisse portant sur l'ensemble des secteurs:

- En effet, la définition du Service public est en partie encore confuse, notamment dans le secteur postal, du transport public, du secteur aérien et de l'eau. À l'exception de la Poste où cette confusion a d'abord une origine politique, la difficulté d'y voir clair est surtout due à la fragmentation des secteurs. Dans le seul cas des télécommunications, la responsabilité pour le Service universel a été clairement attribuée à un régulateur. Le financement du Service public est transparent pour le secteur des télécommunications (absence de financement), la Poste (protection de monopole), l'électricité (timbre), et l'audiovisuel (redevance). Il reste opaque dans le secteur des transports publics, dans l'aviation civile et dans le secteur de l'eau.
- Pour ce qui est de la régulation, force est de constater qu'elle n'est pas encore véritablement prise au sérieux par les autorités politiques (et par les opérateurs), sauf exception dans le cas des télécommunications. Il reste que les différentes fonctions de la régulation – à savoir les fonctions de régulation de la concurrence, de régulation technique et de régulation du Service universel – ne sont toujours pas nettement identifiées et différenciées. Nous constatons la persistance d'un problème sérieux en Suisse au niveau des institutions régulatrices et de leur cohérence du fait que nous avons affaire simultanément à des offices fédéraux qui résistent à se transformer en régulateurs, à la Commission de la concurrence, aux commissions d'arbitrage (électricité, transports publics) et surtout à Monsieur Prix, dont le statut n'est pour le moins pas clair.

Bibliographie :

Barbe, R. (1992). Forum innovation du Service Public. In: *La Revue administrative,* novembre-décembre, No 270, pp. 537-540.

Bauby, P. (1997). *Le Service Public.* Paris: Flammarion.

Bauby, P. (1997). Services publics: des modèles nationaux à une conception européenne. *Politiques et Management Public*, Vol 15/3, pp. 107 122.

Bauby, P. (1996). Services publics et acteurs sociaux. *Revue économique Suisse en France*, Avril, pp. 16-17.

Bauby, P. & J.-C. Boual (1993). Quels services publics demain en France, en Europe? In: ibid. (eds.). *Les services publics au défi de l'Europe.* Paris: Editions Ouvrières, pp. 11-58

Boiteux, M. (1996). Concurrence, régulation, Service Public. In: *Futuribles,* Janvier, No 205, pp. 39-58.

Bussery, H. (1989). Réhabiliter les services publics. In:*Projet,* Janvier-février, No 215, pp. 2-5.

Chevallier, J. (1984). Le Service Public: du mythe à la réalité. *Projet,* No 188.

Chevallier, J. (1994). *Le Service Public.* Paris, PUF, Que sais-je?, (3ème éd.).

Cohen, E. & C. Henry (1997). *Service Public. Secteur public.* Paris: La Documentation Française.

Collins, P. & M. Kaul (1995). The Public Service in the Political Transition: An Overview. In: *Public Administration and Development*, vol. 15, pp. 207-209

Conseil d'Etat (1995). Service Public, services publics: déclin ou renouveau. In: Conseil d'Etat. Rapport public 1994. *La Documentation Française,* Etudes et Documents, No 46, pp. 15-134.

Cox, H. (1996). Entscheidungskriterien und -prinzipien für öffentliche Dienste. In: ders. *Thesen zur Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen in der EU.* Baden-Baden: Nomos, pp. 161-188

Denoix de Saint Marc, R. (1996). *Le Service Public.* Collection des rapports officiels. Paris: La Documentation Française.

du Bois, P. (1993). Le débat sur le Service Public depuis 1945: le cas suisse. In: *Les services publics en Suisse: interrogations sur l'avenir.* Lenzburg, Forum Helveticum, pp. 7 à 15.

Esping-Andersen, G. (1994). *After the golden age: the future of welfare state in the new global order.* UNRISD: occasional paper, No 7, 36 p.

Esplugas, P. (1997). *Le Service Public.* Paris: Dalloz.

Faller, P. & D. Witt (1990). *Dienstprinzip und Erwerbsprinzip.* Baden-Baden: Nomos

Ferrari, L. (1995). Services publics: le grand chambardement. *La Vie économique*, Octobre, pp. 6-8.

Finger, M. & B. Ruchat (eds) (1997). *Pour une nouvelle approche du management public. Réflexions autour de Michel Crozier.* Paris: Seli Arslan.

Fritsch, R. & H. Liersch (1989). *Zukunft des öffentlichen Dienstes.* Hamburg

Galal, A., Jones, L., Tandon, P. & I. Vogelsang (1994). *Les effets de la cession d'entreprises publiques sur le bien-être général.* Washington D.C.: Banque mondiale.

Haut Conseil du secteur public (1992). *Les entreprises de Service Public.* Paris: La documentation française, troisième partie, « La mutation des entreprises de Service Public», pp. 69-106.

Jouyet, J.-P. & C. Momège (1995). Les services publics et l'Europe: une chance ou une menace? *Le Monde*, jeudi 1er juin, p. 16.

Knapp, B. (1982). De l'administration de police au Service Public. *Staatsorganisation und Staatsfunktionen: Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag.* Basel: Helbling und Lichtenhahn, pp. 733-747.

König, H. & W. A. Oechsler (1987). *Anforderungen an den öffentlichen Dienst von morgen.* Regensburg.

Kovar, R. & D. Simon (sous la direction de) (1998). *Service Public et Communauté européenne: entre l'intérêt général et le marché. Actes du colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996.* 2 vol., Paris: La documentation Française.

Krüger (Von), M. (1996). Service Public - ein Grundrecht mit Lücken. *Neue Zürcher Zeitung*, 22 février.

Lachaume, J.-F. (1993). Entreprise publique et Service Public. *Les Cahiers de l'IREPP*, Mars, pp.54-61.

Lambert, E. (1986). Indispensable Service Public. In: *Le Monde diplomatique,* juin, No 387, pp. 2-3.

Lane, J.E. (1985). *State and market: the politics of the public and the private.* London/Beverly Hills/etc.: Sage Publ.

Le Clainche, M. (1994). La place des services publics dans la politique de la ville. *Revue française d'administration publique*, Juillet-septembre, No 71, pp. 395-406.

Linares (De), J. & al. (1996). Ils veulent tuer le Service Public. *L'événement du Jeudi,* du 23 au 29 mai, pp. 12-19.

McGowan, F. (1994). Le modèle britannique. In: Stoffaes, C. (sous la direction de). *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général.* Paris: ASPEeurope, pp. 72-85.

Mellon, C. & J. Weidert (1989). Réinventer le Service Public. In: *Projet,* décembre, No 220, pp. 6-8.

Moderne, F. (1994). Les modèles européens. Analyse comparative des notions de Service Public dans les Etats membres. In: Stoffaes, C. (sous la direction de). *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général.* Paris: ASPEeurope, pp. 56-69.

OCDE (1995). *Les obligations de Service Universel dans un environnement concurrentiel.* Paris: OCDE, partie III, «L'incidence de la concurrence sur les obligations de Service Universel», pp. 59-85 et partie IV, «L'accomplissement des obligations de Service Universel dans un environnement de concurrence», pp. 87-117.

Rachline, F. (1996). *Services publics. Economie de marché.* Paris: Presses de sciences po.

Ramonet, I. (1986). Télévisions d'Europe. Indispensable Service Public. *Le Monde Diplomatique,* Juin, pp. 2-3.

Renard, H. & J.-M. Belorgey (1993). Réflexions sur les notions de Service Public et de Service Universel dans la Communauté. *Les Cahiers de l'IREPP*, Mars, pp.43-53.

Rouban, L. (dir.) (2000). *Le Service Public en devenir.* Paris: L'Harmattan, 242 pages.

Rues, A. (1994). Öffentlicher Dienst: Der Staat will seine Diener künftig nach Leistung bezahlen. In: *Boston Consulting*, Heft 38, pp. 14-22

Walsh, K. (1995). *Public Services and market mechanisms.* New York: St. Martin's Press.

Whitfield, D. (1992). *The Welfare State: Privatisation, Deregulation, Commercialisation of public Services; Alternative Strategies for the 1990s.* London: Pluto Press