

GROUPE SOCIALISTE DE LA  
CONSTITUANTE FRIBOURGEOISE

**Service public: questions choisies**

Élaboré et rédigé par :

Alain BERSET, Michelle CHASSOT,  
Christian LEVRAT (responsable), Martial PITTET

2001

## Plan du rapport

Introduction.....	3
Quel service public ? .....	3
Administration centrale .....	5
Politique des transports.....	7
Approvisionnement en eau .....	8
Le service postal .....	9
L'électricité.....	10
Les télécommunications .....	12

# Introduction

Le débat sur le service public domine l'agenda politique suisse depuis plusieurs années. Il suffit pour s'en convaincre d'évoquer les votations récentes et à venir sur la politique énergétique, sur la banque postale ou la privatisation de Swisscom. Toutes les collectivités publiques se sont vues confrontées, à un titre ou à un autre, à des notions telles que « new public management », rationalisations, externalisations, mandats de prestations, privatisation et dérégularisation.

Il convient fondamentalement de montrer un esprit critique envers tout phénomène de mode – et nous sommes convaincus que la vague de privatisation est en une – . Nous devons être d'autant plus attentif que dans la plupart des cas un retour au status ante quo ne serait plus possible.

Le canton de Fribourg est dès lors logiquement confronté à ces expériences, et le débat – quand il ne s'agit pas de polémique – y a également lieu : référendum contre la privatisation des EEF, expériences pilotes de « nouvelle gestion publique », privatisation partielle de certains services (par exemple l'OCN), fusion des GFM et des TF au sein des Transports publics fribourgeois (TPF), restructuration du réseau postal etc.

La Constituante se doit d'aborder ces questions, trop importantes pour être laissées exclusivement aux aléas du temps et aux humeurs politiques du moment. Il lui revient de définir les traits fondamentaux des politiques publiques principales de ce canton. Nous avons retenu celles des transports, des télécommunications et de la Poste, ainsi que celles de l'approvisionnement en électricité et en eau. Enfin, nous avons tenté d'aborder la question délicate des nécessaires garde-fous politiques à l'activité de l'administration publique.

Nous ne saurions pourtant échapper à quelques considérations générales sur le service public, et les règles auxquels, de notre point de vue, il devrait obéir.

## Quel service public ?

Pour le groupe socialiste de la Constituante, la notion de service public recouvre l'ensemble des prestations qui sont dans l'intérêt général. Ces prestations doivent en principe être apportées sur tout le territoire, à un bon niveau qualitatif et aux prix les plus avantageux possibles (cf. par ex. l'art. 92 de la Constitution fédérale).

Ces services obéissent bien entendu aux règles particulières de chacune des branches concernées. Certaines règles peuvent cependant être tirées<sup>1</sup> :

---

<sup>1</sup> Plusieurs de ces éléments sont tirés du document élaboré par le PSS intitulé « Pour un service public moderne et fort : faut-il moins d'Etat... ou peut-être davantage ? », Berne août 2000

- Lorsqu'il est rationnel de ne constituer qu'un seul réseau d'infrastructures pour l'ensemble d'un territoire donné, la collectivité doit le réaliser, et en garder la maîtrise.
- Lorsque l'ensemble des habitants – ou des groupes importants de ceux-ci – n'ont pas le choix de bénéficier ou non d'une prestation, parce que celle-ci est décisive pour leur épanouissement social, la collectivité devrait assurer cette prestation sans la remettre au marché. Celui-ci ne satisfait, par définition, que les besoins solvables.
- La définition de prestations de service universel confiées sous la forme de concessions à des opérateurs privés ne satisfait en règle générale pas les exigences du service public. Quand la durée de la concession est trop longue, le danger existe que le marché ne fonctionne plus, et que la peur de la non-reconduction de la concession ne soit pas assez forte pour contraindre l'opérateur de respecter les conditions liées à son octroi. Quand la durée de cette concession est trop courte, les opérateurs ne font pas les investissements nécessaires à long terme, parce qu'ils n'ont pas une sécurité économique suffisante.

De plus, la cession par les collectivités publiques du contrôle d'entreprises étatiques entraîne pour celle-ci la nécessité de mettre en place un nombre important de règlements et directives destinés à protéger le service public. Le contrôle actuel des autorités politiques sur l'orientation stratégique des entreprises permet de renoncer à de nombreuses mesures de contrôle, qui seraient sinon nécessaires.

En effet, ceux qui pensent que privatisation et déréglementation signifient la même chose pourront s'instruire en regardant le développement de la législation fédérale. C'est probablement le contraire qui est vrai. La nouvelle séparation des pouvoirs entre les régulateurs et les opérateurs exige un « rule-making » auquel on n'est pas habitué en Suisse. Cela signifie transcrire les anciennes « règles de la maison » ou le savoir-faire professionnel en forme de règlements accessibles à chacun.

Comme la pratique européenne le révèle, dans le domaine technique, les marchés exigent une densité réglementaire bien plus grande que si les mêmes prestations proviennent du secteur public. Ici le besoin réglementaire est moindre, grâce à la structure hiérarchique, le recrutement du personnel, etc. Le prix politique de la privatisation est une densité réglementaire beaucoup plus grande, dont le résultat se fait ressentir économiquement à travers l'augmentation des dépenses pour les ressources humaines auprès des nouvelles autorités chargées de la réglementation.

Mais il ne suffit pas de réglementer. Encore faut-il veiller à la stricte application des règles aux opérateurs. Cela demande un style politique interventionniste, presque policier, totalement inhabituel en Suisse<sup>2</sup>. Les graves lacunes constatées dans la surveillance de l'application de la clause sociale<sup>3</sup> en matière de concessions de télécommunications par

---

<sup>2</sup> Knoepfel Peter, Questions élémentaires institutionnelles au sujet de la privatisation, exposé prononcé le 29 juin 2000 dans le cadre d'un séminaire de la commission des finances des chambres fédérales.

<sup>3</sup> Art. 6, al. 1 lit. c LTC, "Quiconque veut obtenir une concession doit ...c) respecter les dispositions du droit du travail et respecter les conditions de travail usuelles dans la branche."

l'OFCOM – et qu'illustrent superbement l'absence de plan social sérieux dans les récents licenciements opérés par diAx-Sunrise – montre combien les moyens de l'Etat sont limités.

Une étude internationale récemment parue<sup>4</sup> comparant environ 160 évaluations de privatisations a démontré que les augmentations qualitatives dans le secteur économique et social qu'on avait prévues n'avaient en tout cas dans le domaine de l'infrastructure, pratiquement pas eu lieu jusqu'à présent. Face aux coûts élevés de la régulation, ce bilan est décevant. C'est pourquoi il est malheureusement établi qu'avec notre expérimentation de la privatisation, nous nous sommes engagés sur le chemin d'une énorme surcharge de régulation étatique, dont l'utilité est incertaine.

La plupart des principes directeurs du service public en Suisse sont de droit fédéral. Il serait cependant erroné de les passer sous silence dans la Constitution cantonale, dans la mesure où ils incarnent les attentes de la population envers l'état, garant de l'égalité des chances et prestataire de service.

*Formulation possible*

- *Lorsque l'ensemble des habitants – ou des groupes importants de ceux-ci – n'ont pas le choix de bénéficier ou non d'une prestation, parce que celle-ci est décisive pour leur épanouissement social, l'Etat garantit cette prestation.*
- *Le canton exerce en principe directement les prestations relevant du service public, par le biais de ses services ou d'entreprises qu'il contrôle le plus largement possible.*
- *Dans les cas où le droit supérieur prescrit une libéralisation des marchés, l'Etat s'efforce de conserver une capacité propre à offrir les services indispensables à la population du canton.*

## Administration centrale

L'administration centrale constitue en quelque sorte le « moteur » de l'état, la machine qui permet aux pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires de faire face à leurs tâches. Le fonctionnement de cette machine, et notamment son mode de gestion, sont au centre d'un débat extrêmement important pour le fonctionnement de l'Etat en tant que tel et pour assurer un service de qualité aux citoyens.

---

<sup>4</sup> Hodge, Graeme A, Privatisation, an international review of performance, Westview Press 1999

### *En général*

L'objectif est de trouver un mode de fonctionnement non seulement efficace (que les tâches de l'administration soient remplies), mais d'assurer également un fonctionnement efficient (en favorisant la meilleure utilisation possible des ressources existantes).

Le contrôle de l'activité de l'administration revient au politique. Dans les faits cependant, le législatif n'a pas vraiment les moyens de ses obligations de contrôle, notamment parce qu'il ne dispose pas de services complets (la commission de finances et de gestion). L'exécutif est de plus en plus accaparé par des questions d'ordre administratif et n'est pas forcément enclin à changer le mode de fonctionnement de « son » administration. En outre, dans les négociations autour du budget annuel de l'Etat, les directions et les services ne jouent pas toujours de la plus grande transparence, ce qui a tendance à pousser le législatif à couper « à l'aveugle ».

La mise en place d'un système partiel de mandats de prestation et d'enveloppes budgétaires peuvent permettre d'assurer, sous certaines conditions, une gestion efficiente de l'administration. Cependant, l'enveloppe budgétaire est souvent utilisée par le politique pour se dégager de la responsabilité du contenu (en gardant la responsabilité de la forme, l'enveloppe, qu'il est facile de stabiliser quand on ne s'occupe pas du contenu), ce qui constitue une prise de recul inopportune. Quant à eux, les mandats de prestation explicites ne font pas autre chose que ce qui prévalait jusqu'à présent de façon implicite.

Il faut cependant se garder absolument de tomber dans un système de certification (genre ISO) qui, s'il a le mérite de clarifier la situation aux yeux des observateurs externes, rigidifie le fonctionnement, fige les tâches et tend à bloquer la dynamique et l'évolution.

Mandats de prestation à un prix négocié et enveloppe budgétaire sont des outils qui, utilisés correctement, renforcent l'efficacité de l'administration, au profit des autorités politiques et des citoyens. Les enveloppes budgétaires forment des poches dans lesquelles les politiques, partiellement dégagés de responsabilité sur le contenu, peuvent entrer en vue de limiter les dépenses de façon brutale et inefficace. Il y a lieu, aussi dans le cadre d'enveloppes budgétaires, de faire en sorte que l'autorité qui décide de l'évolution de l'enveloppe (par exemple le Grand Conseil pour l'Université) décide aussi -dans les grandes lignes- des priorités, assure un certain contrôle dans la mise en oeuvre et assume la responsabilité politique de ses actions.

### *En particulier*

Nous proposons de différencier

- les services de pure administration interne (p.e. secrétariat à disposition d'une direction),
- les services exclusivement administratifs à la population (p.e. consultation de dossiers, émission des plaques minéralogiques, etc.),

- les services administratifs à disposition de directions exécutives ou à disposition du parlement (p.e. préparation de décisions, rédaction d'avis de droit, prises de positions, préavis, etc).

Le premier cas – administration interne – relève d'une logique purement administrative et son mode de gestion peut être laissé à la discrétion de l'administration elle-même. Des comparaisons entre secteurs comparables peuvent conduire à une efficacité accrue (benchmarking).

Le mode de fonctionnement du deuxième cas – services administratifs à la population – est mis en place par une décision politique et est soumis à un contrôle régulier (par exemple annuel) du législatif. La mise en place d'objectifs a priori et la vérification des résultats a posteriori, sur une base temporelle régulière (p.e. annuelle), permet de contrôler efficacement que la pratique correspond à la volonté du législateur (input-output).

Le troisième cas – concernant notamment des objets politiques – doivent être soumis à un contrôle strict des acteurs politiques, exécutifs et législatifs, dans la mesure où l'enjeu est l'application concrète des normes législatives. Il y a notamment lieu de vérifier constamment que les décisions prises sont conformes à la volonté du législateur et que les conflits d'intérêt sont traités correctement. L'administration, parce qu'elle est composée de « professionnels » et parce qu'elle maîtrise l'information, prépare des décisions qui sont éminemment politiques. Paradoxalement, elle n'en assume pas la responsabilité, qui revient généralement à l'exécutif. Il y a lieu ici non seulement de fixer des objectifs et de contrôler les résultats, mais également d'assurer le suivi de la mise en œuvre dans un processus continu. Une trop grande indépendance de l'administration dans ce cadre-là tendrait à créer un décalage entre l'administration et le politique.

Outre des objectifs quantitatifs, les particularités de ce troisième cas rendent nécessaire la mise en place d'un système de contrôle qualitatif (input-controlling-output). Cela pourrait prendre par exemple la forme d'une commission de gestion, qui pourrait être saisie dans les cas de pratiques répétées qui posent problème et se déterminer sur ce point.

## Politique des transports

Le changement actuellement en cours au niveau fédéral des conditions-cadre fait que les transports publics sont en phase de transformation structurelle. On en prendra pour illustration l'autonomie accrue dont bénéficient les CFF, les nouvelles conditions de concurrence entre les entreprises de transport, ainsi que la fin progressive du système de prise en charge des déficits par les pouvoirs publics, parallèlement à l'introduction du principe de la commande des prestations de transport. Une desserte de base étendue, pour toute la population, en prestations de transports publics doit malgré tout être assurée, afin d'assurer la satisfaction des besoins en mobilité.

Dans le canton, depuis plusieurs années, le GFM (maintenant TPF) sont organisés en SA. Le canton est actionnaire majoritaire. Les autres actionnaires sont les communes (Bulle, Morat, Fribourg) ainsi que, dans une moindre mesure, la Banque cantonale.

Les membres du groupe socialiste suggèrent que l'Etat soit contraint de garder un contrôle majoritaire sur les TPF, malgré la relative ouverture du marché imposée par le droit fédéral. A l'exception des agglomérations de Bulle et Fribourg, le canton est principalement constitué de régions rurales. Environ 11'600 Fribourgeois, soit 10,5% de la population, utilise un moyen de transport public pour se rendre au travail. Le service public dans ce cadre implique la desserte régulière – donc plusieurs fois par jour - de toutes les localités ou régions du canton. Chacun doit avoir accès à une offre de transports publics acceptable, depuis son domicile.

Compte tenu de l'intérêt public prépondérant à la promotion du transport ferroviaire, il convient de se référer à certaines valeurs absolues, à tout le moins à titre transitoire. Aussi souhaitons-nous que la participation de l'Etat à l'exploitation des transports en commun soit au moins égale à 1% du budget de fonctionnement annuel du canton. Les subventions fédérales et les participations communales ne sont pas comprises dans ce montant. En cas de modification des participations tant fédérales que communales, l'Etat modifiera en conséquence sa participation afin que le montant total consacré à l'exploitation des transports en commun soit maintenu.<sup>5</sup>

*Nous proposons l'introduction dans la Constitution cantonale des dispositions suivantes:*

*- Le canton assure un service public efficace en matière de transport. Celui-ci implique que chaque localité ou région soit régulièrement accessible au moyen des transports publics.*

*- Le canton utilise pour ce faire de manière préférentielle les transports publics fribourgeois (TPF SA). Dans les cas justifiés, il peut collaborer avec d'autres entreprises de transport.*

## Approvisionnement en eau

La Constitution fédérale fixe un mandat clair aux autorités de la Confédération en matière de l'approvisionnement en eau : celle-ci est chargée de fixer les principes applicables à la conservation et à la mise en valeur des ressources en eau, à l'utilisation de l'eau pour la production d'énergie et le refroidissement et à d'autres interventions dans le cycle hydrologique.

Elle doit également légiférer sur la protection des eaux, sur le maintien de débits résiduels appropriés, sur l'aménagement des cours d'eau, sur la sécurité des barrages et sur les interventions de nature à influencer les précipitations (art. 76).

---

<sup>5</sup> bases: budget de fonctionnement 2001: charges: 2 029 869 630 francs, subventions transports publics (entreprises+cutaf) budget 2001: 19'283'000.- francs



Elle reconnaît par contre que les cantons disposent des ressources en eau, pour autant qu'elles ne relèvent pas du droit privé. Ils peuvent prélever, dans les limites prévues par la législation fédérale, une taxe pour leur utilisation.

En Suisse, l'approvisionnement en eau potable est garanti par des précipitations abondantes qui renouvellent continuellement les nappes phréatiques, les lacs et les cours d'eau. L'eau n'en demeure pas moins une ressource précieuse qui ne doit pas être gaspillée. Grâce à une prise de conscience des utilisateurs et au développement d'appareils économisant l'eau (machines à laver, laves linges, etc.), la consommation par habitant est en baisse depuis une quinzaine d'années dans notre pays. La consommation moyenne d'eau dans les ménages est actuellement d'environ 160 litres par habitant et par jour.

Plusieurs organismes d'aide au développement demandent aujourd'hui l'accès à l'eau comme un droit de l'homme. Nul doute qu'une restriction totale de cet accès porte une atteinte intolérable à la dignité de la personne, et doit par conséquent se trouver sous la protection des droits fondamentaux.

Dans le canton, un approvisionnement suffisant en eau doit être garanti, par les collectivités publiques concernées, à savoir le canton et les communes, à chaque citoyen quelle que soit sa situation financière. Cette eau doit être d'une qualité acceptable.

*Il en ressort pour le groupe socialiste la nécessité d'introduire dans la constitution trois notions fondamentales :*

- Dans les limites du droit supérieur, les eaux publiques sont propriété du canton.*
- Le canton et les communes assurent à chaque habitant du canton un approvisionnement suffisant en eau.*
- Le canton et les communes s'efforcent de promouvoir une utilisation écologique, économique et rationnelle des ressources en eau.*

## Le service postal

L'article 92 de la constitution fédérale prévoit que « La Confédération veille à ce qu'un service universel suffisant en matière de services postaux et de télécommunications soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays. »

Cette disposition est reprise dans la loi sur la poste (LPO), qui énumère les prestations précises relevant du service postal universel : le dépôt, la collecte, le transport et la distribution d'envois, qui doivent être assurés au moins 5 jours par semaine.

Il convient de noter que la notion constitutionnelle de « service universel » est interprétée de manière très restrictive dans la loi. Ainsi, si l'on en croit les explications du Conseil fédéral et de la Poste, rien n'oblige à maintenir sur tout le territoire un réseau suffisamment dense d'offices de poste. Seul importerait donc en définitive que la prise en charge et la

distribution des envois soient garanties. La présence physique de bureaux de poste dans nos villes et villages relèverait par conséquent uniquement de la politique de l'entreprise. Une poste virtuelle, sans implantation dans les régions qu'elle dessert, serait ainsi conforme à la loi.

Cette interprétation restrictive frappe durement les régions périphériques du canton. Il n'est aujourd'hui pas contesté que la présence physique d'offices de poste favorise le développement économique régional. Elle est nécessaire, de plus, au maintien d'une vie sociale acceptable dans les zones les plus reculées du canton.

Bien qu'en largement réglée par le droit fédéral, cette question ne peut aujourd'hui être occultée à l'occasion de la révision totale en cours de la Constitution fribourgeoise. Le canton peut en effet agir, à deux niveaux au moins :

La Constitution doit faire obligation au canton et à ses représentants de s'engager en faveur d'une conception large du service postal universel, qui tienne mieux compte qu'aujourd'hui des impératifs de politiques régionale et locale.

Le canton doit, cas échéant, prendre les mesures financières aptes à maintenir dans chaque localité importante du canton, un office de poste en bonne et due forme. Aujourd'hui déjà, la Poste propose aux communes de participer financièrement aux coûts d'un office de poste. Ce procédé risque à terme d'accentuer gravement le fossé entre les communes nantis – en règle générale déjà bien dotées en infrastructures de services publics – et celles plus démunies, qui ne pourraient retenir la poste par une participation financière.

*Nous proposons d'introduire dans la Constitution les éléments suivants*

- le canton et ses représentants s'efforcent de conserver un réseau postal qui tienne compte des nécessités de l'économie régionale, et qui réponde aux besoins sociaux de la population.*
- Si nécessaire, le canton participe financièrement aux coûts engendrés par le maintien d'office de poste particulièrement importants pour le développement de l'économie locale.*

## L'électricité

La Confédération jouit de compétences importantes dans le domaine de l'énergie. Pourtant, les cantons bénéficient d'une liberté d'action considérable en matière de politique de l'énergie. Ainsi, le canton de Berne retient-il dans sa Constitution que le canton et les communes :

« prennent des mesures afin que l'approvisionnement en énergie soit respectueux de l'environnement, économique et suffisant. Ils encouragent l'utilisation d'énergies

renouvelables. Ils s'emploient à promouvoir une utilisation rationnelle et économe de l'eau et de l'énergie. »

Ceci signifie en particulier, dans le cadre bernois, que l'approvisionnement en énergie (électricité gaz) est une tâche importante du canton et des communes, qui l'assument soit par leurs propres services, soit en participant à des entreprises d'économie mixte.

Transposé dans le contexte fribourgeois, ce principe imposerait à l'Etat de garder un contrôle sérieux sur les Entreprises électriques fribourgeoises, de manière à véritablement garantir cet approvisionnement. Nous l'avons vu initialement, pour le groupe socialiste de la Constituante, l'Etat doit garantir les biens publics, en particulier lorsque le citoyen ne peut choisir de consommer ou non un bien spécifique. Il n'en va pas autrement dans le domaine de l'électricité. Que le marché soit ou non libéralisé à terme, le citoyen doit pouvoir compter sur les pouvoirs publics pour assurer son approvisionnement, de manière certaine et durable, à un prix socialement acceptable, dans toutes les régions du canton. Il n'importe pas en définitive, pour le groupe socialiste de la Constituante, de connaître le statut juridique d'une entreprise chargée de cette tâche. Ce qui par contre est déterminant, c'est l'efficacité du contrôle étatique sur ladite entreprise, en l'espèce les EEF. Le projet du Conseil d'Etat ne garantit pas un contrôle étatique suffisant à terme, notamment en autorisant la cession d'une minorité de blocage à un tiers. Les socialistes de la Constituante proposent d'inscrire dans la charte fondamentale le principe selon lequel l'état est responsable de l'approvisionnement électrique, et que celui-ci doit être garanti par des entreprises qu'il contrôle très largement.

Cette énergie doit être respectueuse de l'environnement. Le Grand Conseil bernois a refusé, après de très longue discussion, d'introduire dans la Constitution une interdiction de produire de l'énergie nucléaire, voire même une obligation de diminuer progressivement cette production.

Le canton de Genève pourtant avait franchi le pas. La Constitution genevoise retient en effet que : « Les autorités cantonales s'opposent par tous les moyens juridiques et politiques à leur disposition à l'installation de centrales nucléaires, de dépôts de déchets hautement et moyennement radioactifs et d'usines de retraitement sur le territoire du canton et au voisinage de celui-ci. Pour les installations ne répondant pas à ces conditions de localisation, le préavis du canton est donné par le Grand Conseil sous forme de loi. »

Cette disposition a obtenu la garantie nécessaire par l'Assemblée fédérale le 20 juin 1988 sous la réserve que l'art. 160 C al. 5 soit appliqué en conformité avec l'art. 24quinquies cst. et la législation fédérale qui en résulte

*Le groupe socialiste de la Constituante fribourgeoise demande que soit inscrit dans la Constitution les éléments suivants :*

- Le principe d'une production d'énergie respectueuse de l'environnement.*
- L'obligation pour le canton de promouvoir activement les économies d'énergie.*
- L'obligation pour l'état de garantir un approvisionnement en énergie suffisant à la population, par le biais de ses propres services, éventuellement d'entreprises de droit privé qu'il contrôle très largement.*
- Une disposition analogue à celle adoptée par le canton de Genève dans la lutte contre l'énergie nucléaire.*

## Les télécommunications

La Constitution fédérale fait obligation à la Confédération de veiller à ce qu'un service universel suffisant en matière de services postaux et de télécommunications soit assuré à des prix raisonnables et uniformes dans toutes les régions du pays. Par la loi sur les télécommunications (LTC), Swisscom s'est vu confier le mandat d'assurer le service universel sur l'ensemble du territoire pendant une période de 5 ans. La concession du service universel doit faire l'objet d'un appel d'offres public au début de 2003.

La notion de service public contenue à l'article 16 LTC doit être précisée et complétée. Elle englobe certes le service téléphonique public, y compris le trafic des données. Elle prévoit de même que le Conseil fédéral adapte régulièrement la notion de service universel aux besoins de l'économie, de la population et aux progrès technologiques. Mais elle ne permet pas d'assurer, ni en droit ni en fait, que toutes les régions du pays aient accès simultanément, ou dans un laps de temps limité, aux développements technologiques indispensables.

L'Etat ne peut cependant se contenter de réglementer ce marché, et de contraindre un opérateur privé à fournir les prestations qu'il estime relever du service public. En gardant un contrôle concret sur la gestion des entreprises de télécommunications, il peut influencer les choix technologiques d'un opérateur, et s'assurer ainsi qu'il incorpore dans ses plans de développements des éléments de service public. L'Etat doit garder, dans un domaine aussi sensible pour la cohésion sociale et confédérale, les moyens d'agir directement sur le marché si celui-ci manquait à sa fonction. Rien n'assure en effet aujourd'hui que le marché garantisse un vrai service public, à savoir, pour reprendre les termes du Conseiller fédéral Leuenberger : « la desserte nationale et l'égalité des chances pour tous dans toutes les régions. »

Autrefois la notion traditionnelle d'abonnement aux réseaux de télécommunications renvoyait tout simplement au fait d'avoir le téléphone. Aujourd'hui, l'utilisation croissante des ordinateurs et d'Internet a changé cette notion. Aujourd'hui, le service public implique de plus en plus que l'on a accès au téléphone, mais aussi aux dernières technologies d'Internet. Si ce progrès n'est pas forcément indispensable à la survie, on dira qu'à l'ère du

numérique, il est en tout cas nécessaire à la réussite. Pour obtenir certains services et certaines informations, il devient de plus en plus nécessaire d'avoir accès à Internet. La division entre ceux qui ont accès à la technologie, à l'Internet et aux qualifications requises, et ceux qui ne l'ont pas, a été dénommée « la fracture numérique ».

Or, la lutte contre cette fracture numérique relève fondamentalement des politiques publiques. Plusieurs études ont démontré, durant les années écoulées, que cette fracture avait tendance à s'accroître et qu'elle dépendait, sur le plan national, principalement du niveau de revenu et de la localisation géographique – zone urbaine / zone rurale – des populations concernées.

Ainsi, indépendamment du niveau de revenu – principale cause du fossé numérique - , il apparaît que les Américains vivant dans les régions rurales sont moins nombreux que les autres à avoir accès à Internet. De fait, dans les groupes de revenus les plus faibles, les personnes vivant dans les zones urbaines ont deux fois plus de chances sinon davantage d'avoir accès à Internet, que ceux disposant du même revenu dans les régions rurales.<sup>6</sup>

Dans le contexte helvétique, nous devons à tout prix éviter le risque d'accroître la « fracture numérique », la division entre les personnes et les régions qui auront l'accès rapidement à l'ensemble des nouvelles technologies et celles qui ne l'auront que partiellement, tardivement ou à un prix plus élevé. Les conséquences à moyen terme pour l'économie, les consommateurs et les régions périphériques d'une « absorption » par l'un des géants des télécommunications privilégiant uniquement l'actionnariat privé seraient catastrophiques.

S'ajoute à ce risque de fossé numérique, les tendances actuelles de convergence des supports de diffusion (télévision, Internet, téléphone) avec les contenus (films, musiques, édition). Les nouvelles technologies devraient être les vecteurs de ce rapprochement.

Ainsi, le groupe Vivendi Universal regroupe-t-il des entreprises dans le domaine des télécommunications et de l'Internet, mais aussi une maison de disques, des entreprises de télévision (notamment Canal +), d'information, d'édition et de cinéma. De même, la récente fusion entre AOL (Internet et télécommunication) et Time Warner (médias) a créé le premier groupe mondial de communication. Cette réalité n'est pas entièrement absente en Suisse où l'on a pu assister à une prise de participation de TA-Media dans la société fille de Swisscom Bluewin.

Or cette évolution n'est pas sans danger pour la population. Le risque d'un contrôle sur le contenu de l'information / des divertissements proposés par un opérateur sera d'autant plus grand que se renforcera cette convergence contenu – contenu. Il est sans doute inutile de relever ici l'appauvrissement culturel auquel peut conduire ce phénomène, dans une société globalisée, contrôlée par de grands groupes internationaux.

Sous cet angle également, il est d'intérêt public de garder un contrôle effectif sur les entreprises de télécommunications en général, et sur Swisscom en particulier. Il serait

---

<sup>6</sup> Falling through the Net: defining the digital divide, NTIA, décembre 1999.

toutefois ridicule de taire en l'espèce la très étroite marge de manoeuvre dont dispose le constituant cantonal.

*Quelques éléments devraient toutefois guider sa réflexion :*

- L'Etat s'efforce de garantir à tous un accès suffisant, et de qualité égale, aux dernières techniques de télécommunications.*
- Il garantit dans le cadre de l'école obligatoire une formation conforme à l'évolution technologique.*

Contacts :

Groupe socialiste de la  
Constituante  
Rue des Alpes 11  
1700 FRIBOURG

Tél. 026 322 28 15  
Email [ps-fr@datacomm.ch](mailto:ps-fr@datacomm.ch)  
Internet <http://www.ps-fr.ch>