

Rapport du Conseil fédéral

«Le service public dans le domaine des infrastructures»

du 23 juin 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport intitulé «Le service public dans le domaine des infrastructures» en vous proposant d'en prendre connaissance.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2000 M 00.3215 Avenir du service public
(N 29.5.2000, commission 00.016-CN)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 juin 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Résumé

Dans le domaine des infrastructures, la Suisse bénéficie d'un service public de qualité, sûr et performant dans l'ensemble du pays. Son rapport prix/prestations s'est considérablement amélioré ces dernières années. Cependant, vu l'évolution constante des technologies et de l'économie, de nouvelles réformes s'avèrent nécessaires dans ce secteur.

Un service public performant est une condition essentielle de la qualité de vie de la population et de la compétitivité de l'économie. Il fournit ainsi une contribution importante à la cohésion sociale et régionale de la Suisse. Ces dernières années, la Suisse a opéré de profondes réformes dans le domaine des infrastructures, élément central du service public. En mai 2000, le Conseil national a chargé le Conseil fédéral de préciser sa vision d'un service public couvrant l'ensemble du territoire et de définir les mesures propres à garantir sa viabilité à long terme. En publiant le présent rapport «Le service public dans le domaine des infrastructures», le Conseil fédéral remplit son mandat.

Définition

Le Conseil fédéral définit le service public de la manière suivante:

«Par service public, on entend des services de base de qualité, définis selon des critères politiques, comprenant certains biens et prestations d'infrastructure, accessibles à toutes les catégories de la population et offerts dans toutes les régions du pays à des prix abordables et selon les mêmes principes.»

En vertu de cette définition, le service public est assimilé à une offre de services de base et s'étend au domaine des infrastructures, à savoir aux secteurs de la poste, des télécommunications, des médias électroniques (radio et télévision), des transports publics ainsi que des routes dans la mesure où elles sont du ressort de la Confédération.

Les énergies de réseau et le secteur aéronautique sont uniquement abordés en marge du rapport. En effet, des concepts visant à déterminer la future politique de service public dans ces domaines sont en cours d'élaboration. Par ailleurs, le service public dans les secteurs relevant de la compétence des cantons et des communes ne fait pas non plus l'objet du présent rapport.

Principes

Le service public implique toujours une offre de services de base définie au niveau politique et comprenant certains biens et prestations d'infrastructure à déterminer pour chaque secteur et à adapter en fonction des conditions-cadres techniques, économiques et sociales en mutation. A ce sujet, les principes suivants s'appliquent:

- Prestations: l'étendue des services de base est précisée par la législation.*
- Besoins: les besoins de la population tout comme ceux des entreprises évoluent; il importe d'en tenir compte.*

-
- Accessibilité: les prestations doivent être aisément accessibles pour tous les groupes de la population dans toutes les régions du pays.
 - Qualité: les exigences de qualité sont définies dans les lois et ordonnances; les autorités veillent à ce qu'elles soient respectées.
 - Prix: les prix des prestations doivent être abordables pour tous.
 - Continuité: les prestations doivent être fournies sans interruption.

Pour concrétiser ces principes, il convient de trouver des solutions pour chaque secteur.

Bilan des prestations du service public

Le Conseil fédéral estime que les réformes mises en œuvre depuis quelques années dans le secteur des infrastructures ont porté leurs fruits:

- *En matière d'infrastructures, la Suisse continue de disposer de services de base sûrs et offerts dans l'ensemble du pays. En comparaison européenne, la qualité des prestations est également très bonne.*
- *Ces dernières années, l'efficacité de ces services de base a pu être considérablement améliorée.*
- *Les entreprises publiques et semi-publiques actives dans le secteur des infrastructures se positionnent généralement bien, également en comparaison internationale. Elles sont d'importants prestataires pour la place économique suisse et garantissent à long terme des emplois qualifiés.*

Etant donné que le degré de libéralisation en Suisse est, dans certains domaines, inférieur à celui de l'UE et que les interdépendances économiques augmentent précisément dans les services liés aux infrastructures, d'autres réformes seront nécessaires dans l'industrie des réseaux.

Lignes directrices générales de la future politique de service public du Conseil fédéral

Concernant sa future politique de service public, le Conseil fédéral arrête les grandes lignes suivantes, tous secteurs confondus:

- *Le principal objectif est de maintenir une offre de services de base sûre, finançable, de bonne qualité et disponible sur l'ensemble du territoire. Ainsi, la Confédération contribue à la qualité de vie de la population, à la cohésion nationale et à l'attrait de la place économique suisse.*
 - *L'efficacité devant caractériser autant que possible les services de base, il faut constamment améliorer la productivité. De la sorte, les prix peuvent être maintenus à un niveau abordable et les charges financières de la Confédération peuvent être maîtrisées.*
 - *En principe, chaque secteur finance ses prestations de base. Lorsque ces prestations ne peuvent pas entièrement être financées par le secteur lui-même (notamment dans les transports publics), certains services d'intérêt général doivent être commandés et indemnisés.*
-

-
- *Les prestations de service public doivent être constamment adaptées aux nouveaux besoins et exigences. Un service public qui fixe définitivement à un certain niveau les prestations ou les modes de production compromet à long terme la qualité des prestations et la sécurité de l'emploi.*
 - *Le Conseil fédéral souhaite assurer la compatibilité avec l'UE dans les domaines où cette comptabilité est judicieuse, tout en se réservant le droit de s'écarter des normes de l'UE pour des raisons majeures.*
 - *Les éléments de concurrence, notamment, sont importants pour améliorer l'efficacité du service public et accroître la qualité des prestations. Il faut examiner dans chaque cas quels éléments contribuent à améliorer l'efficacité, la qualité et la sécurité et des prestations. Par ailleurs, les rôles de régulateur et d'acteur du marché doivent être séparés sur le plan fonctionnel.*
 - *Que les entreprises actives dans le domaine des infrastructures appartiennent à l'Etat ou relèvent du secteur semi-étatique ou privé, il s'agit de trouver pour chaque secteur les solutions adéquates en tenant compte des critères suivants: garantie du service public, fourniture efficace des prestations et intérêts économiques.*
 - *Il faut s'attendre à d'autres réformes du service public. Cependant, le Conseil fédéral entend délibérément progresser par étapes. A l'étranger, plusieurs exemples ont montré que des réformes entreprises de manière irréflechie et à la hâte menacent la qualité du service public. A l'inverse, une libéralisation tardive implique le risque que les créneaux soient déjà occupés dans le nouveau marché européen et que les entreprises suisses ne parviennent pas obtenir la taille critique et à se profiler sur le marché. Cependant, il n'est possible d'avancer progressivement que lorsque les réformes sont engagées suffisamment tôt.*

Lignes directrices sectorielles de la future politique de service public du Conseil fédéral

Poste

La Confédération veille à assurer un service universel de qualité, couvrant tout le territoire et accessible à tous et à des prix abordables. Afin de garantir ce service, la Poste est chargée d'exploiter un réseau d'offices de poste couvrant tout le pays. Elle finance elle-même le service universel. La limite du monopole des lettres devrait être abaissée à 100 grammes dès 2006 pour autant que le financement du service universel soit garanti. Les adaptations ultérieures des textes législatifs seront déterminées par l'évolution des marchés suisse et européen.

Télécommunications

Le service universel dans le domaine des télécommunications a fait ses preuves. Il n'est pas nécessaire de prendre des mesures supplémentaires pour assurer le service universel. Par contre, il faut continuer de le développer en adaptant son étendue moyennant un contrôle régulier. Dans la révision de la loi sur les télécommunica-

tions le Conseil fédéral a proposé notamment de permettre d'y inscrire l'ouverture du dernier kilomètre.

Médias électroniques (radio et télévision)

Le Parlement se penche actuellement sur la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision. Au centre du message du Conseil fédéral se trouve la garantie d'une desserte de base forte et autonome, fournie avant tout par la SSR. Les diffuseurs de programmes locaux et régionaux de radio et de télévision proposant des émissions à caractère régional bénéficient également d'une part du produit des redevances en fonction de leur contribution à la desserte de base.

Transports publics

La Confédération garantit la desserte de base des transports publics et assure à long terme le financement des infrastructures. Il faut continuer d'améliorer l'efficacité et le rapport coûts-avantages pour les pouvoirs publics afin de limiter les dépenses publiques. Après le rejet du contre-projet à l'initiative Avanti, des solutions aux problèmes incontestés du trafic d'agglomération sont à l'étude. Le cas échéant, un nouveau projet sera élaboré.

Routes

Il s'agit de maintenir dans tout le pays le même niveau de prestations (qualité, sécurité du trafic et desserte) en recourant à la gestion des capacités, à des mesures compensatoires ponctuelles et réalisables à court terme, à la suppression ciblée des goulets d'étranglement et à des travaux complémentaires. Avec la nouvelle politique de sécurité routière, le Conseil fédéral veut réduire le nombre d'accidents graves sans pour autant restreindre la mobilité.

Table des matières

Résumé	4310
1 Le point de la situation	4316
1.1 Mandat du Parlement relatifs à l'établissement d'un rapport sur le service public	4316
1.2 Le service public dans le domaine des infrastructures	4316
1.3 Objectifs et structure du rapport	4317
2 Objectifs de la politique suisse de service public	4318
2.1 Définition, principes et conditions-cadres	4318
2.2 Objectifs de la politique de service public	4319
2.3 Instruments de financement des services de base	4320
2.4 En marge: Interactions avec d'autres domaines politiques	4320
2.5 En marge: Gestion des entreprises fédérales dans le secteur des infrastructures	4321
3 Réglementation actuelle des services de base	4322
3.1 Réforme de la poste, des chemins de fer et des télécommunications de 1997/1998	4322
3.2 Organisation des services de base par secteur	4325
3.2.1 La Poste («service postal universel»)	4325
3.2.2 Télécommunications	4327
3.2.3 Médias électroniques (radio et télévision)	4330
3.2.4 Transports publics	4332
3.2.5 Routes	4335
3.2.6 En marge: Energies de réseau: électricité et gaz	4336
3.2.7 En marge: Secteur aéronautique	4337
4 Bilan des prestations du service public	4338
4.1 Secteur postal	4338
4.2 Télécommunications	4341
4.3 Médias électroniques (radio et télévision)	4342
4.3.1 Redevances	4342
4.3.2 Prestations de la SSR	4343
4.3.3 Prestations des diffuseurs locaux ou régionaux	4346
4.4 Transports publics	4347
4.5 Routes	4350
5 Défis et lignes directrices de la future politique de service public	4352
5.1 Poste	4353
5.1.1 Défis	4353
5.1.2 Lignes directrices de la future politique de service public	4354
5.2 Télécommunications	4356
5.2.1 Défis	4356
5.2.2 Lignes directrices de la future politique de service public	4357
5.3 Médias électroniques (radio et télévision)	4358

5.3.1 Défis	4358
5.3.2 Lignes directrices de la future politique de service public	4359
5.4 Transports publics	4360
5.4.1 Défis	4360
5.4.2 Lignes directrices de la future politique de service public	4362
5.5 Routes	4363
5.5.1 Défis	4363
5.5.2 Lignes directrices de la future politique de service public	4366
6 La future politique de service public du Conseil fédéral	4367
6.1 Bilan des réformes mises en oeuvre	4367
6.2 Lignes directrices générales de la future politique de service public du Conseil fédéral	4367
6.3 Lignes directrices sectorielles de la future politique de service public du Conseil fédéral	4368
6.4 Etat d'avancement des principaux dossiers	4371
 Annexes	
I. Bases légales	4372
II. Evolution de l'emploi dans les secteurs des transports publics, de la poste, des télécommunications et de la navigation aérienne (CFF, La Poste, Swisscom et Skyguide)	4373
III. Etat de la libéralisation en Suisse et dans l'UE	4379

Rapport

1 Le point de la situation

1.1 Mandat du Parlement relatifs à l'établissement d'un rapport sur le service public

La motion 00.3215 de la Commission 00.016 du Conseil national du 29 mai 2000 charge le Conseil fédéral de préciser sa vision d'un service public couvrant l'ensemble du territoire, et de définir les mesures propres à garantir sa viabilité à long terme. Il devra notamment élaborer un schéma de maintien du service public dans les secteurs et les régions où sa rentabilité n'est pas assurée. Ce schéma devra par ailleurs tenir compte de l'environnement nouveau qui sera induit par l'action dérégulatrice de l'UE et de l'OMC.

Par ailleurs, le présent rapport servira à mettre en œuvre, conformément à la recommandation émise le 26 mai 2000 par la CdG du Conseil des Etats, le dispositif de communication prévu pour fournir au public les informations utiles à la compréhension des réformes des chemins de fer et de la poste (www.uvek.admin.ch/dokumentation/serpub/index.html?lang=de).

1.2 Le service public dans le domaine des infrastructures

Depuis la fin des années 80, une série de secteurs économiques liés à des réseaux et des infrastructures et fournissant notamment des prestations de service public dans le domaine des télécommunications, des services postaux, des transports et de l'énergie, se sont progressivement ouverts à la concurrence dans le monde entier. Ce processus a été accompagné de plusieurs mesures visant à préserver l'intérêt général. La garantie du service public joue un rôle essentiel à ce titre. Ce dernier doit permettre à tous d'accéder à des prestations d'une qualité définie, à des prix équitables et indépendamment de la situation économique, sociale et géographique. Cela étant, quel rôle l'Etat doit-il jouer dans une économie de marché dès lors qu'il est appelé à assurer le fonctionnement du marché et le respect de ses règles tout en garantissant l'approvisionnement en prestations d'intérêt public au cas où les forces du marché ne sont pas en mesure de le faire? Dans ce contexte, le service public est devenu ces dernières années une notion importante recouvrant plusieurs aspects. Elle est employée de diverses manières dans le débat public et il n'en existe pas de définition généralement admise. Le présent rapport la définit de la manière suivante:

«Par service public, on entend des services de base de qualité, définis selon des critères politiques, comprenant des biens et des prestations d'infrastructure, accessibles à toutes les catégories de la population et offerts dans toutes les régions du pays à des prix abordables et selon les mêmes principes.»

Le service public comprend donc une offre de base définie au niveau politique et comprenant certains biens et prestations relevant le plus souvent du domaine des infrastructures. Ces biens et prestations ne sont souvent pas proposés par le marché ou ne le sont pas de la manière souhaitée par les milieux politiques. Parfois, le service public est étendu à d'autres secteurs tels que la santé, l'instruction, la culture, la sécurité sociale, l'armée, la police, etc. En général, on associe cependant au ser-

vice public les vastes secteurs économiques liés à des réseaux et des infrastructures (transports, poste, télécommunications, énergie), qui fournissent certaines prestations d'intérêt général. Les autres secteurs comprennent notamment des prestations fournies pour des ménages, comme la sécurité sociale ou l'instruction, qui peuvent être conçues comme service public au sens large. Vu les grandes différences qui existent par rapport au secteur des infrastructures, le présent rapport s'intéresse avant tout à ce dernier. Dans une étape ultérieure, il conviendra d'examiner l'opportunité d'autres rapports sur l'état et l'avenir du service public dans les autres domaines.

Le présent rapport se limite donc aux prestations d'infrastructure dans les domaines suivants:

- poste;
- télécommunications;
- médias électroniques (radio et télévision);
- transports publics et
- routes (dans la mesure où elles sont du ressort de la Confédération).

Pour les raisons suivantes, les énergies de réseau et le secteur aéronautique ne seront abordés que de manière sommaire:

Suite au rejet par le peuple, en septembre 2002, de la loi sur le marché de l'électricité (LME), le DETEC étudie dans le cadre d'une commission d'experts pluridisciplinaire les bases d'une nouvelle réglementation en la matière. Le Conseil fédéral envisage de soumettre un projet au Parlement au cours de la présente législature. Les travaux concernant la libéralisation du marché gazier sont provisoirement suspendus.

Après les événements de ces deux dernières années, le secteur aéronautique traverse en Suisse et dans le monde entier une période de profondes mutations. Vu ces nouvelles conditions, le DETEC consacrera un rapport distinct à la politique aéronautique suisse.

Le présent rapport tiendra compte dans la mesure du possible des premiers résultats des travaux en cours relatifs aux secteurs de l'énergie et de l'aviation.

Le présent rapport n'abordera pas les secteurs du service public relevant des cantons et des communes, comme l'approvisionnement en eau, l'évacuation des eaux usées ou l'élimination des déchets.

1.3 Objectifs et structure du rapport

Le Conseil fédéral fournit, dans le présent rapport, une vue d'ensemble de l'approvisionnement de base en prestations d'infrastructure en Suisse et établit un bilan provisoire. Par ailleurs, les évolutions dynamiques du secteur des infrastructures (progrès technologiques, mutations sociales, nouvelles mesures de dérégulation) requièrent des valeurs de référence claires pour la future politique de service public.

Le rapport présente d'abord le contenu des services de base dans les secteurs évoqués, le financement et les grandes lignes de la réglementation du marché. Puis, il dresse le bilan des prestations de base dans le domaine des infrastructures. Enfin, il décrit les principaux défis des différents secteurs du service public et la stratégie que le Conseil fédéral compte mettre en œuvre afin de garantir un service public efficace sur l'ensemble du territoire. Le rapport s'achève par un aperçu de la future politique du Conseil fédéral concernant le service public dans le secteur des infrastructures.

2 Objectifs de la politique suisse de service public

2.1 Définition, principes et conditions-cadres

Un service public performant est une condition essentielle de la qualité de vie de la population et de la compétitivité de l'économie. Il fournit ainsi une contribution importante à la cohésion sociale et régionale de la Suisse.

Selon la définition du Conseil fédéral, le service public comprend une offre de services de base de qualité, définis selon des critères politiques, comprenant des biens et des prestations d'infrastructure, accessibles à toutes les catégories de la population et offerts dans toutes les régions du pays à des prix abordables et selon les mêmes principes.

Le service public est donc assimilé à une offre de services de base. En vertu de cette définition, celle-ci implique toujours une infrastructure de base définie au niveau politique et comprenant certains biens et prestations à définir pour chaque secteur. A ce sujet, les principes suivants s'appliquent:

- prestations: l'étendue des services de base est précisée par la législation.
- besoins: les besoins de la population tout comme ceux des entreprises évoluent. Il importe d'en tenir compte.
- accessibilité et principe de la couverture du territoire: les prestations doivent être fournies pour tous et dans toutes les régions selon les mêmes principes. Elles doivent être aisément accessibles pour tous les groupes de la population. L'application de cette règle contribue à assurer la cohésion sociale et régionale;
- qualité: les prestations doivent être de qualité. Les exigences à ce sujet sont définies dans les lois et ordonnances; les autorités veillent à ce qu'elles soient respectées.
- prix: les prix des prestations doivent être abordables pour tous. L'application de cette règle contribue à assurer la cohésion économique et sociale.
- continuité: les prestations doivent être fournies sans interruption. Cette continuité est la plupart du temps dans l'intérêt commercial du prestataire. Elle est particulièrement importante en période de crise (aussi en vue de préserver la sécurité du pays).

Malgré ces principes, de nombreux aspects des services de base varient beaucoup selon les secteurs et requièrent des solutions sur mesure. Ces différences s'expliquent en partie par les spécificités sectorielles, qui sont souvent dues à l'évolution historique et politique et qui résultent parfois d'autres priorités ou d'autres conceptions en matière de libéralisation au niveau de l'UE ainsi que de l'évolution techni-

que. Il existe néanmoins des aspects communs à tous les secteurs. De l'avis du Conseil fédéral, l'application des principes précités permet de satisfaire à l'exigence d'une organisation uniforme. Ainsi, certaines règles générales bien spécifiques s'appliquent à chaque secteur tout en permettant des solutions sectorielles individuelles. En effet, l'application de ces principes requiert des solutions qui varient suivant les secteurs. Ce qui est vrai pour les télécommunications ne l'est pas nécessairement pour les chemins de fer. Des solutions sectorielles spécifiques s'imposent notamment pour les tâches suivantes:

- description, contrôle et adaptation des normes valables pour les services de base,
- définition de l'organisation du marché,
- financement,
- définition des instruments de gestion des autorités politiques et administratives leur permettant de garantir l'approvisionnement de base (répartition des tâches entre surveillance, régulation, exercice des droits liés à la propriété et commande des prestations¹).

Les principes régissant les services de base visent à garantir, même dans un marché libéralisé, l'accessibilité aux prestations pour tous à un prix abordable ainsi que le maintien, voire l'amélioration de leur qualité. La définition des prestations incombe aux autorités politiques. Par ailleurs, l'Etat doit également contrôler la réalisation des objectifs fixés, assurer la régulation et, le cas échéant, le financement des prestations. S'il n'est pas tenu de fournir lui-même les prestations, l'Etat doit s'assurer que les prestations souhaitées sont fournies et décider dans chaque cas s'il les fournit lui-même ou s'il confie cette tâche à une entreprise publique ou au secteur privé.

2.2 Objectifs de la politique de service public

Les prestations de service public sont sujettes à diverses influences politiques, économiques, techniques et sociales qui déterminent l'évolution de la politique menée en la matière. Afin de garantir des services performants et conformes aux besoins, cette politique doit se préoccuper à temps de ces évolutions et faire face aux nouvelles conditions en prenant les mesures adéquates. Cela étant, elle doit tenir compte des objectifs suivants:

- maintenir une offre de base sûre dans l'ensemble du pays: en Suisse, celle-ci est d'excellente qualité, opérationnelle et disponible dans toutes les régions selon les mêmes principes. Sa qualité irréprochable est un élément important de la qualité de vie et des conditions nécessaires pour garantir la compétitivité de la Suisse. Le niveau élevé des services de base doit être maintenu.
- améliorer l'efficacité des prestations: les prestations définies au niveau politique doivent être de qualité et offertes par les prestataires à des prix les plus avantageux possible afin d'accroître la compétitivité de l'économie et de garantir à tous un accès facile et équitable à des prestations de qualité cor-

¹ S'agissant des instruments de gestion, il faut rechercher une standardisation minimale en fonction des différents degrés d'autonomie des entreprises conformément au modèle des quatre cercles. Cela permettra notamment de garantir la sauvegarde sans faille des intérêts du propriétaire.

respondant aux besoins. Des prestations efficaces et de qualité améliorent la compétitivité des diverses régions et l'offre couvrant l'ensemble du territoire renforce la cohésion nationale.

2.3 Instruments de financement des services de base

Pour financer les services de base, on dispose de plusieurs moyens qui, en principe, peuvent être combinés:

- taxes et redevances,
- recettes d'un monopole servant à financer des prestations non rentables,
- taxes perçues sur tous les acteurs d'un marché libéralisé servant à financer les coûts non couverts des services de base,
- bénéfices réalisés par l'entreprise chargée des services de base dans le secteur des services libres,
- recettes fiscales servant à financer les indemnités allouées pour les prestations en faveur de l'économie générale.

En Suisse, les services de base sont essentiellement financés par les taxes et redevances. La Confédération applique généralement le principe de causalité. Si cette règle entraîne des cas de rigueur particuliers, le législateur peut prévoir des subventions croisées. Par ailleurs, des indemnités en faveur de l'économie générale sont envisageables (par ex. dans les transports publics). En choisissant le mode de financement, il convient de veiller à garantir la transparence et à fausser le moins possible le jeu de la concurrence.

2.4 En marge: Interactions avec d'autres domaines politiques

Les mandats légaux de prestations visent une offre de base définie au niveau politique, englobant des prestations de qualité proposées au meilleur prix à toutes les couches de la population et dans toutes les régions du pays. Les prestations sont donc placées délibérément au cœur de la politique de service public.

Cette politique n'aborde pas les questions liées à la politique de l'emploi, à la politique régionale ou à la péréquation financière ni celles relevant de la politique économique (politique industrielle, de croissance ou de concurrence), même si l'offre de base en prestations d'infrastructure est évidemment nécessaire pour d'autres secteurs politiques. Il faut toutefois éviter de superposer aux objectifs de la politique de service public les objectifs d'autres secteurs politiques. Il n'est ainsi, à long terme, pas dans l'intérêt de Swisscom ni des régions périphériques de maintenir artificiellement des emplois qui ne sont pas défendables du point de vue de la gestion d'entreprise. La tâche principale de celle-ci est de garantir la meilleure qualité possible des prestations au meilleur coût. De même, en vertu de son mandat légal de prestations, la Poste est tenue de définir ses structures en fonction de critères d'économie d'entreprise sans se laisser guider en premier lieu par des considérations de politique régionale. Le Conseil fédéral est conscient de ces interactions entre les divers domaines politiques. Les différents intérêts doivent cependant être satisfaits

avec des dispositifs différents, qui se complètent sans toutefois se confondre. Le Conseil fédéral a déjà présenté à plusieurs reprises sa position concernant ces interactions. Il a ainsi toujours répété que la politique régionale apportait une contribution essentielle au développement des régions périphériques et permettait d'y créer des emplois. Si les entreprises fédérales peuvent apporter leur soutien à la politique régionale, elles ne doivent pas pour autant négliger leur mandat de prestations.

Les objectifs de la répartition régionale des charges sont d'ores et déjà pris en compte dans le cadre de la nouvelle péréquation financière. Ici aussi, imposer des tâches aux entreprises fédérales dans ce domaine serait à long terme préjudiciable aux services de base.

Enfin, vu l'importance des entreprises fédérales pour l'économie nationale, il serait également préjudiciable de superposer d'autres objectifs à ceux de la politique de service public. La Confédération a tout intérêt à ce que, notamment dans les domaines des transports, de l'énergie et de la communication, des entreprises soient actives en Suisse et y restent. En effet, il s'agit non seulement de garantir la sécurité des services, mais aussi de préserver le savoir technologique et la création de valeur pour l'économie nationale ainsi que de maintenir des emplois d'avenir en Suisse. Le maintien et le renforcement d'entreprises dans le secteur des infrastructures ne peuvent pas être garantis par des réglementations excessivement restrictives ou par des exigences exagérées en matière de politique régionale ou de politique de l'emploi. Ce qu'il faut, c'est au contraire renforcer la compétitivité des entreprises fédérales en charge des infrastructures et mener une politique économique clairvoyante et propice aux innovations.

La politique de service public est aussi liée à la politique européenne de la Suisse, notamment dans le dossier des services.

2.5 En marge: Gestion des entreprises fédérales dans le secteur des infrastructures

La garantie de l'offre en prestations d'infrastructure doit être évaluée en fonction des spécificités et des intérêts sectoriels. Si les circonstances l'exigent, la Confédération peut, dans la mesure où le droit public économique l'autorise et compte tenu du principe de subsidiarité, créer des entreprises ou prendre des participations dans des entreprises en plus de la régulation légale d'un certain secteur. En principe, elle est libre de choisir le statut juridique de ces entreprises. Ainsi, pour la Poste, elle a choisi le statut d'établissement autonome de droit public alors que, pour les CFF et Swisscom, elle a opté pour celui de la société anonyme de droit public.

La Confédération dispose en principe des instruments suivants pour contrôler l'approvisionnement de base et gérer les entreprises chargées d'un mandat de service public:

- a. indépendamment de la structure de propriété des entreprises:
 - loi et ordonnance définissant l'étendue des prestations (par ex. loi et ordonnance sur les télécommunications définissant le mandat de prestations)

- suivant la législation: concession, convention de prestations ou commande de prestations données (par ex. dans les transports publics)
 - contrôle par la Confédération du respect des dispositions légales
- b. en cas de participation de la Confédération dans des entreprises (notamment la Poste, la SA CFF et Swisscom SA):
- objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral aux entreprises fédérales sur la base de lois spéciales
 - droits de la Confédération en tant qu'actionnaire de sociétés anonymes de droit privé ou public (notamment droits de participation lors de l'assemblée générale ainsi que droits d'information et de requérir l'inscription d'un objet à l'ordre du jour).

3 Réglementation actuelle des services de base

Les conditions dans lesquelles sont assurés les services de base sont en constante évolution. Il faut que les critères auxquels ces services doivent répondre tiennent compte des développements politiques, économiques, techniques et sociaux. La politique en la matière doit être périodiquement revue et, si nécessaire, adaptée, afin d'améliorer les bénéfices que peuvent en retirer les consommateurs et l'économie.

Avant de présenter l'organisation actuelle des services de base dans le domaine des infrastructures, nous retracerons les réformes décidées en 1997/1998 par le Parlement dans les domaines de la poste, des transports publics et des télécommunications.

3.1 Réforme de la poste, des chemins de fer et des télécommunications de 1997/1998

En 1997/1998, le Parlement a adopté une réforme fondamentale de la poste, des télécommunications et des chemins de fer. Parmi les multiples raisons de ces réformes, nous relèverons notamment les phénomènes suivants:

- l'évolution technologique porte de plus en plus atteinte aux monopoles étatiques des régies,
- la mondialisation touche aussi les entreprises publiques et il est de plus en plus difficile de circonscrire les marchés nationaux,
- la Suisse ne peut se soustraire aux développements internationaux, notamment européens,
- les clients ont souhaité une plus grande liberté de choix, que les structures traditionnelles n'ont pas pu leur offrir.

Les réformes ont impliqué une réorganisation du marché, une réforme des entreprises et une redéfinition du rapport entre le propriétaire (Confédération) et les entreprises. Il était essentiel que le calendrier et la substance de ces réformes soient coordonnés à ces trois niveaux. Une libéralisation sans une réforme des entreprises ou sans une redéfinition du rapport à l'Etat aurait eu des répercussions négatives sur la compétitivité de l'entreprise concernée et, de ce fait, sur ses emplois. Dans le cas

des CFF, de Swisscom et de la Poste, ces conditions ont pu être réunies, puisque la Confédération était compétente aux trois niveaux.

Nouvelle organisation du marché

La libéralisation des secteurs économiques liés aux infrastructures a fait l'objet de vives controverses. Si les uns attendent de la concurrence de meilleures prestations, plus avantageuses et plus diversifiées, les autres redoutent à chaque libéralisation une baisse des emplois et des prestations. Le Conseil fédéral estime pour sa part qu'il faut une solution adaptée et conforme à l'évolution concrète, étant donné que les conditions économiques et technologiques, mais aussi l'importance politique et sociale des différents secteurs varient beaucoup et évoluent au fil du temps. Si la décision de libéraliser rapidement et complètement le secteur des télécommunications a été juste, une telle décision aurait porté préjudice aux transports publics, étant donné que l'ensemble du système intégré aurait été remis en cause.

Réformes des entreprises

Toute libéralisation suppose une réforme préalable ou au moins simultanée des entreprises afin d'assurer la compétitivité des anciennes régies. La Poste, Swisscom et les CFF ont donc été entièrement restructurés ces dernières années et transformés en entreprises autonomes au niveau de la gestion. Selon le modèle de la société anonyme, la gestion de l'entreprise a été confiée aux organes responsables, le conseil d'administration et la direction, et les finances ont été assainies. Par ailleurs, les entreprises ont procédé à une profonde réorganisation en formant notamment des secteurs responsables de leurs résultats, en réduisant les hiérarchies, en positionnant l'entreprise sur le marché et en se séparant de certains secteurs.

Nouveau rapport entre la Confédération (propriétaire) et les entreprises

Initialement, le rapport entre la Confédération et ses régies était caractérisé par une répartition compliquée des compétences entre le Parlement, le Conseil fédéral, le département, le conseil d'administration et la direction générale. Les réformes ont dissocié la responsabilité politique et la responsabilité d'entreprise. En tant que propriétaire, la Confédération se borne à assigner des objectifs stratégiques alors que la réalisation de ceux-ci incombe aux organes de l'entreprise. Les entreprises disposent ainsi d'une marge de manœuvre considérablement plus étendue qu'auparavant et la Confédération assume pour l'essentiel le rôle d'un propriétaire et d'un régulateur. La législation accorde trois instruments à la Confédération en tant que propriétaire: la définition des objectifs stratégiques, l'élection et le renvoi des membres du conseil d'administration, l'approbation du rapport de gestion et des comptes et, partant, la décision d'octroyer ou non la décharge au conseil d'administration.

- Objectifs stratégiques: tous les quatre ans, le Conseil fédéral assigne des objectifs stratégiques aux CFF, à Swisscom et à la Poste. Ces objectifs décrivent le mandat que la Confédération octroie aux entreprises en tant que propriétaire. Il faut les distinguer du mandat de prestations proprement dit tel qu'il figure dans les lois et ordonnances et qui décrit les services de base de manière détaillée. En même temps, les objectifs stratégiques lient aussi le propriétaire, créant ainsi la transparence et la confiance nécessaires. Ils comprennent quatre parties: orientation stratégique (marchés, secteurs commerciaux), finances, personnel, coopérations et prises de participation.

- Election du conseil d'administration: le Conseil fédéral élit les conseils d'administration des entreprises directement (Poste) ou par le biais de l'assemblée générale (CFF, Swisscom) et peut aussi les révoquer. Les conseils d'administration sont les organes suprêmes de l'entreprise et assument l'entière responsabilité vis-à-vis de la Confédération (Poste) ou vis-à-vis de l'assemblée générale dominée par la Confédération (CFF, Swisscom). Chargés de concrétiser les objectifs stratégiques dans une stratégie d'entreprise, ils sont responsables de leur réalisation. Vu l'importante responsabilité de ces nouveaux conseils d'administration, ils ont été radicalement réformés. Auparavant, les conseils d'administration des entreprises publiques étaient des organes relativement importants, dont les sièges étaient en premier lieu répartis en fonction de l'importance des régions et des partis. Maintenant, les conseils d'administration comptent au maximum neuf membres et sont dotés d'une présidence à plein temps, les membres de la direction n'ont pas le droit de siéger au conseil d'administration et vice versa, et les administrateurs sont élus sur la base de critères professionnels.
- Approbation du rapport de gestion et des comptes: comme dans une société anonyme de droit privé, l'approbation du rapport de gestion et des comptes implique l'octroi de la décharge au conseil d'administration. L'approbation établit donc le lien avec le contrôle annuel de la réalisation des objectifs stratégiques du Conseil fédéral. Le conseil d'administration établit par conséquent un rapport portant aussi bien sur l'année écoulée que sur la réalisation des objectifs stratégiques. Il évalue la réalisation de chaque objectif et si certains d'entre eux n'ont pas été pleinement réalisés, il explique pourquoi et présente les mesures qui s'imposent.

Dans l'ensemble, La Poste, Swisscom et les CFF sont ressorties renforcées des réformes de 1997/98:

- La Poste garantit un service universel d'excellente qualité dans toute la Suisse, à des prix raisonnables et en couvrant ses coûts. La qualité de ses prestations est également élevée en comparaison internationale. La satisfaction du personnel et de la clientèle est dans l'ensemble bonne et la Poste assume ses responsabilités sociales vis-à-vis de ses employés. En revanche, des mesures s'imposent dans le domaine des finances en raison de la substitution croissante du courrier traditionnel.
- Les CFF ont réalisé dans l'ensemble un bon résultat, le rapport indemnités/prestations s'étant amélioré pour les pouvoirs publics. La prestation de transport et la satisfaction de la clientèle sont d'un niveau élevé, la sécurité et la ponctualité des trains sont garanties et l'entreprise a pu réduire ses effectifs de manière socialement responsable. Les CFF fournissent une contribution importante au fonctionnement du système des transports publics et au transfert du trafic de la route au rail.
- Swisscom s'est profilée comme une entreprise compétitive face à ses concurrents et a défendu sa position de leader sur le marché suisse. Sa santé financière est excellente et son rendement est comparable à celui des meilleures entreprises de télécommunications européennes. La réduction nécessaire des effectifs s'est faite de manière socialement responsable et sans licenciement. Swisscom assure le service universel sans contributions aux investissements de la Confédération.

Le législateur a opté pour la libéralisation (partielle) et la transformation de la Poste, des CFF et de Swisscom en entreprises autonomes afin de garantir des services de base de qualité à des prix avantageux. En même temps, les bases juridiques et les conditions-cadres de la régulation garantissant cette offre dans tout le pays ont été créées. Les autorités politiques peuvent ainsi, par le biais des lois et ordonnances et parallèlement à l'ouverture du marché, prescrire l'offre de prestations souhaitée au titre de la desserte de base et en contrôler l'exécution.

3.2 Organisation des services de base par secteur

3.2.1 La Poste («service postal universel»)

Définition et bases juridiques du service universel

Dans le secteur postal, la desserte de base s'appelle «service universel». Le service universel est le principal mandat légal de la Poste, chargée de fournir dans toutes les régions du pays des prestations de qualité à un prix raisonnable et selon les mêmes principes. Depuis le 1^{er} janvier 2004, le réseau postal couvrant l'ensemble du territoire est également considéré comme un élément du service universel. L'accès aux prestations est ainsi garanti pour toutes ces catégories de la population. Le courrier est en principe distribué à domicile.

Dans ce secteur, les principales bases juridiques sont la loi du 30 avril 1997 sur la poste (LPO; RS 783.0) et l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur la poste (RS 783.01) ainsi que la loi du 30 avril 1997 sur l'organisation de la Poste (RS 783.1). Alors que cette dernière confère à la Poste le statut d'établissement autonome, la loi et l'ordonnance règlent principalement toutes les questions liées au marché postal, notamment celle du service universel.

Etendue du service universel

Le service universel englobe les services postaux et de paiement. Les services postaux comprennent le dépôt, la collecte, le transport et la distribution de lettres et de colis adressés jusqu'à 20 kg assurés en règle générale tous les jours ouvrables, mais au moins cinq jours par semaine. Le transport des journaux et périodiques en fait également partie. S'agissant du service des paiements, le service universel comprend les versements, les paiements et les virements de fonds. La loi divise le service universel en un secteur réservé (monopole de la Poste) et un secteur non réservé, dans lequel la Poste fournit ses prestations en concurrence avec les fournisseurs privés. Voici les différents segments du marché postal:

	Service universel (= desserte de base)		Services libres
	Services réservés	Services non réservés	
Poste aux lettres	Envois nationaux et en en prove- nance de l'étran- ger en en service réservé	Envois de la poste aux lettres à destination de l'étranger	Envois postaux en courrier accéléré (courrier exprès)
Poste des colis		Colis nationaux jusqu'à 20 kg et colis en trafic international	Colis de plus de 20 kg
Transport de journaux et périodiques		Aide à la presse (80 millions CHF d'indem- nité à la Poste)	
Service des paiements		Versements, paiements et virements	Services financiers
Trafic voyageurs*		Transport routier de voyageurs	
* La législation sur les transports publics octroie à la Poste le mandat de garantir le transport régulier des voyageurs sur la route. La Poste reçoit des indemnités pour accomplir cette tâche.			

Lors des délibérations relatives à la Vue d'ensemble du 22 mai 2002 de l'évolution future du marché postal (Vue d'ensemble du marché postal), le Conseil fédéral et le Parlement ont décidé de libéraliser entièrement le marché des colis en 2004. En vertu de l'ordonnance révisée sur la poste, les colis jusqu'à 20 kg ne font donc plus partie des services réservés depuis le 1er janvier 2004 et sont soumis au régime de la concession. Par ailleurs, il est prévu d'abaisser à 100 g la limite du monopole de la poste aux lettres en 2006, pour autant que le financement du service universel soit garanti et après évaluation des répercussions des mesures de libéralisation. Enfin, à partir de 2004, les indemnités allouées à la Poste au titre de l'aide à la presse sont réduites de 20 millions de francs et s'élèvent dorénavant à 80 millions de francs (modification de l'art. 15 LPO). Cette aide est limitée jusqu'en 2007.

Organisation du marché

Le marché est organisé comme suit:

- services réservés: la Poste détient le droit et l'obligation exclusifs de transporter (art. 3 LPO); elle détient donc le monopole. Elle est mandatée directement par la loi sur la poste – à la différence du secteur des télécommunications où, en vertu d'une loi sur le marché, Swisscom n'est plus le fournisseur légal du service universel, mais peut présenter une offre pour la concession de service universel.
- services non réservés: la Poste est en concurrence avec les fournisseurs privés (art. 4 LPO); contrairement à ceux-ci, elle a toutefois l'obligation de fournir ces prestations (obligation de fournir des prestations et de conclure des contrats).

- services libres: la Poste est en principe soumise aux mêmes règles que les opérateurs privés (art. 9 LPO).

Financement

Moyens de financement du service universel prévus par la loi:

- recettes des services réservés;
- recettes des services non réservés;
- mesures de rationalisation et d'optimisation à la Poste;
- ouverture de nouveaux champs d'activité (recettes des services libres);
- redevances de concession perçues sur les chiffres d'affaires réalisés par les opérateurs privés dans le secteur des services non réservés à condition qu'il soit avéré que les coûts du service universel ne sont pas couverts.

Les recettes des services libres contribuent donc aussi à financer le service universel. En revanche, la loi sur la poste interdit toute autre forme de subventionnement croisé: les recettes du service universel ne sont pas destinées à faire baisser les prix des services libres. Actuellement, le service universel est financé par ses propres recettes et par des mesures d'optimisation internes. Dans l'ordonnance révisée sur la poste (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004), le Conseil fédéral a prévu la possibilité de percevoir des redevances sur les chiffres d'affaires réalisés sur les services non réservés par les opérateurs privés. D'après le système mis en place, la Poste doit apporter la preuve que les dépenses ne sont pas couvertes intégralement malgré une gestion du service universel conforme aux règles de l'économie de marché et les opérateurs privés doivent réaliser un chiffre d'affaires suffisant. Des indemnités sont allouées pour le transport des journaux par la poste (aide à la presse) et, en vertu de la législation sur les transports publics, pour les services de cars postaux.

3.2.2 Télécommunications

Définition et fondements juridiques du service universel

L'un des objectifs principaux de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC; RS 784.10) de 1997 est d'assurer qu'un service universel sûr est fourni à un prix abordable à toutes les catégories de la population, dans tout le pays. La concession de service universel garantit l'accès de tous les citoyens à des services de télécommunication de base avantageux et conformes à certains critères de qualité. La LTC décrit ces services dans les grandes lignes, avec le service téléphonique comme pierre angulaire du système. Afin que le service universel ne reste pas trop figé dans un secteur dynamique comme celui des télécommunications, le Conseil fédéral peut adapter régulièrement son contenu aux avancées technologiques ainsi qu'aux nouveaux besoins de la société et de l'économie. Il détermine également les critères de qualité et les limites supérieures de prix, afin que ces services demeurent fiables et abordables.

Etendue du service universel

L'ordonnance du 31 octobre 2001 sur les services de télécommunication (OST; RS 784.101.1) énumère les prestations relevant du service universel et les précise. Depuis le 1^{er} janvier 2003, les prestations suivantes font partie du service universel:

- mise à disposition d'un raccordement permettant de téléphoner en temps réel, de recevoir et d'envoyer des fax et d'accéder à Internet à un débit de transmission approprié.
- services additionnels comme la déviation d'appels ou les renseignements sur des appels non souhaités.
- acheminement des appels d'urgence vers les centrales d'alarmes compétentes, avec les données nécessaires à l'identification du lieu où se trouve l'appelant.
- accès aux données d'annuaire sous une forme électronique ou par un service oral de renseignement.
- mise à disposition d'un nombre suffisant de cabines téléphoniques publiques.
- mise à disposition d'un service de transcription pour les malentendants permettant également d'accéder aux numéros d'urgence 24 h sur 24 h.
- fourniture d'un accès aux données d'annuaire par un service oral de renseignement et d'un service de commutation pour les malvoyants.

Par rapport à la concession de service universel 1998–2002, le Conseil fédéral a introduit plusieurs nouveautés importantes:

- Depuis le 1^{er} janvier 2003, le service universel ne comprend plus uniquement le raccordement analogique normal, mais aussi le raccordement numérique, bien plus performant. La limite supérieure de prix (hors TVA) pour ces deux prestations se situe à 23 fr. 45, resp. 40 fr. par mois. S'y ajoute une nouvelle taxe de mise en service s'élevant à 40 fr. au maximum.
- Les prix plafonds pour les communications téléphoniques ont également fait l'objet d'ajustements. Ainsi, l'OST ne prévoit plus de limites supérieures de prix pour les communications locales, et les prix plafonds pour les communications nationales ont été fortement revus à la baisse.
- En raison de l'évolution fulgurante du marché de la téléphonie mobile, l'étendue de l'obligation a été restreinte dans le domaine des cabines téléphoniques publiques. Malgré tout, chaque commune politique conserve le droit d'avoir au moins une cabine. La taxe maximale pour l'utilisation d'une cabine a été modifiée; dorénavant, le concessionnaire pourra exiger un supplément proportionnel à la durée de la communication au lieu d'une taxe forfaitaire.
- L'introduction d'un tarif uniforme maximum de 3,4 centimes la minute (hors TVA) pour le recours au service de transcription pour malentendants permet d'éviter que les communications établies par ce service deviennent bien plus onéreuses après la suppression des prix plafonds pour les communications locales.

- Les coûts du service universel ainsi que leur estimation ont été décrits plus précisément, de même que les modalités du financement d'éventuels coûts non couverts.
- Enfin, les critères d'évaluation de la qualité des prestations relevant du service universel ont été précisés. Ainsi, la qualité du raccordement est mesurée à l'aide de paramètres tels que le délai de mise en service d'un raccordement, les annonces d'erreur par raccordement et par année, ainsi que le temps de réparation.

Organisation du marché

La concession de service universel est régulièrement octroyée sur la base des résultats d'un appel d'offres public lancé par la Commission fédérale de la communication (ComCom). La mise au concours vise à obtenir un rapport prix/prestations optimal en soumettant divers candidats à la pression de la concurrence. Si l'appel d'offres ne suscite aucune candidature appropriée, la ComCom peut néanmoins affecter au service universel un ou plusieurs fournisseurs de services de télécommunication. Swisscom, qui a obtenu la concession du 1er janvier 2003 au 31 décembre 2007, était l'unique candidat, en raison des particularités du marché des télécommunications. En effet, vu que les coûts d'entrée sur le marché – investissements nécessaires – sont très élevés, il est difficile pour un nouvel arrivé de concurrencer l'opérateur historique qui, lui, dispose de toutes les infrastructures nécessaires (réseau de raccordement couvrant tout le territoire).

Le marché est organisé comme suit:

- en tant que seul concessionnaire de service universel, Swisscom est tenu aujourd'hui de fournir sur l'ensemble du territoire les prestations relevant du service universel.
- en concurrence avec Swisscom, d'autres entreprises proposent des prestations relevant du service universel, notamment des liaisons téléphoniques et la transmission de données vers des raccordements du réseau fixe.
- à l'heure actuelle, Swisscom possède de facto un monopole sur le marché du service universel pour les raccordements d'utilisateur à bande étroite. Toutefois, le Conseil fédéral a décidé d'introduire le dégroupage de la boucle locale par voie d'ordonnance au 1er avril 2003 et de soumettre en outre au Parlement l'introduction d'une obligation en la matière, dans le cadre d'une modification de la loi sur les télécommunications.

Financement

La loi garantit le financement du service universel. Cependant, si le concessionnaire de service universel ne parvenait pas, malgré une gestion d'entreprise efficace, à couvrir les coûts de fourniture dudit service par les recettes provenant directement ou indirectement des prestations relevant du service universel, il a le droit de recevoir une indemnisation financière. Les coûts non couverts seraient alors financés par les redevances de concession perçues pour les services de télécommunication. Jusqu'ici, Swisscom a fourni le service universel sans dédommagement financier, raison pour laquelle il n'était pas tenu de publier ses comptes relatifs à la fourniture des prestations relevant du service universel.

Définition et fondements juridiques de la desserte de base

La radio et la télévision jouent un rôle important dans la formation du dialogue social et constituent une condition indispensable à la formation de l'opinion publique ainsi qu'à la prise de décision démocratique. Le maintien d'une desserte de base forte, attrayante et équivalente dans toutes les régions linguistiques est la priorité de la politique suisse dans le domaine de la radiodiffusion. Dans un pays comme la Suisse, multilingue et hétérogène tant au niveau social que confessionnel, il est justement vital que la communication fonctionne dans le secteur des médias électroniques.

Par conséquent, la Constitution (art. 93 Cst.; RS 101) a défini pour la radio et la télévision un mandat de prestations au sens d'une desserte de base, qui exige des contributions au développement culturel, à la libre formation de l'opinion et au divertissement. Les particularités du pays et les besoins des cantons doivent être pris en considération. En relation avec l'art. 93 Cst., le législateur a formulé dans la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40) de nombreuses tâches pour les radios et les télévisions. Le contenu des dispositions va de l'obligation de contribuer à la formation de l'opinion ou de promouvoir la création artistique suisse, à l'exigence de prendre le plus possible en considération les productions européennes. Les dispositions légales sont encore précisées dans les diverses concessions de radiodiffusion.

Etendue de la desserte de base

En matière de desserte de base, la SSR joue un rôle essentiel en fournissant des programmes de radio et de télévision. En effet, elle veille à fournir une offre couvrant tout le territoire en proposant des programmes suisses de radio et de télévision dans les quatre langues nationales, indépendamment des prestations fournies par d'autres diffuseurs. L'offre comprend aujourd'hui 7 programmes de télévision et 16 programmes radio. Conformément à l'exigence de la concession de proposer des programmes équivalents dans toutes les langues officielles, un programme radio-phonique complet et des émissions télévisées régulières sont produits pour les 40 000 personnes parlant le romanche. Afin de protéger les diffuseurs privés, la SSR est soumise à des règles plus strictes en matière de publicité et de parrainage.

La SSR doit remplir sa fonction de diffuseur de la desserte de base également sur le plan institutionnel et permettre au public d'être représenté en son sein. En tant que société privée, elle s'appuie sur une large structure organisée en quatre sociétés régionales, composées elles-mêmes de sociétés membres régionales. Chaque société régionale doit instituer un conseil représentatif et consultatif assurant le contact entre les professionnels du programme et le public.

Hormis les questions de contenu, les exigences découlant du mandat de desserte de base confié à la SSR concernent également les moyens techniques de diffusion. La SSR doit non seulement proposer des programmes équivalents dans toutes les régions linguistiques, mais aussi veiller à ce qu'une partie des programmes puisse être reçue dans les autres régions linguistiques. Tous les programmes radio et télévision de la SSR sont diffusés par satellite et peuvent être captés partout en Suisse. En outre, les premiers programmes radio des régions linguistiques sont transmis dans tout le pays par fréquences OUC. Afin de pouvoir garantir la desserte de base sur le

plan technique, la LRTV contraint les exploitants de réseaux câblés d'offrir à leurs clients les programmes radio et télévision de la SSR diffusés par voie terrestre.

Le législateur assure également une desserte de base grâce à des programmes radio et télévision proposés à l'échelon local et régional. La LRTV formule des mandats de prestations particuliers pour ces médias. Ainsi, qu'ils soient soutenus ou non par le produit des redevances, les diffuseurs doivent contribuer dans leur région à la formation de l'opinion sur les questions touchant la vie sociale au niveau local et régional, tout en encourageant la vie culturelle. De plus, il faut que les productions propres constituent une partie de l'offre correspondant au temps d'émission et aux particularités de la zone de diffusion. Actuellement, 50 radios locales ainsi que 33 télévisions locales et régionales bénéficient d'une concession en Suisse.

Organisation du marché

Le législateur part du principe qu'il est plus efficace, au niveau national et de la région linguistique, d'attribuer l'essentiel du mandat de prestations constitutionnel à un seul diffuseur. Celui-ci doit être suffisamment fort et disposer d'assez de moyens pour pouvoir résister à la concurrence étrangère et se faire accepter du public suisse. La LRTV autorise également la présence d'autres diffuseurs, mais le marché des chaînes privées n'a pas connu la même évolution qu'en Allemagne, en France et en Italie. Cette différence est liée à la position dominante de la SSR et à la difficulté d'assurer le financement au sein du marché suisse qui, outre son étroitesse, se caractérise par une forte concurrence étrangère et le fait que le public consomme beaucoup de programmes des pays voisins.

Dans ses grandes lignes, le marché est organisé de la manière suivante en matière de desserte de base:

- la desserte de base à l'échelon national et à l'échelon de la région linguistique est assurée par un diffuseur financé par les deniers publics, à savoir SRG SSR idée suisse (SSR). Par ailleurs, diverses chaînes privées de radio et de télévision contribuent de manière positive au système suisse des médias (informations, divertissement, culture).
- sur le plan régional et local, la desserte de base de la SSR est complétée par des mandats de prestations attribués à des diffuseurs privés.

Financement

Le mandat de prestations attribué à la SSR par la Confédération est financé par les redevances de réception radio et télévision (1,04 milliard de francs), qui représentent aujourd'hui quelque 70 % des revenus du diffuseur (le reste provenant de la publicité et du parrainage). Une compensation financière interne à la SSR garantit que les régions moins peuplées disposent d'assez de moyens pour produire leurs émissions; ainsi, la Suisse alémanique, avec 75 % de la population suisse, ne sollicite que 45 % des moyens, alors que la Suisse italienne, avec 4,2 % de la population, reçoit plus de 22 % des ressources SSR.

Certaines chaînes régionales et locales de radio et de télévision sont partiellement financées par les redevances de réception. En raison du morcellement des structures au potentiel économique limité, ces offres ne peuvent pas partout être financées par le marché. Une desserte plus ou moins équivalente et fournissant des informations locales, notamment dans les régions de montagne et les régions périphériques, n'est réalisable qu'à l'aide d'un soutien financier. Les recettes des redevances de récep-

tion allouées aux radios locales s'élevaient en 2002 à 6,88 millions de francs, celles allouées aux télévisions régionales à 5,97 millions de francs (voir tableau sous ch. 4.3).

3.2.4 Transports publics

Définition et bases légales de la desserte de base

Une offre de transports publics performante et de bonne qualité constitue un élément fondamental de l'attrait de la place économique et de la qualité de vie de la population suisse. La desserte de base des transports publics (TP) englobe la mobilité entre les centres, dans les centres et les agglomérations, ainsi que la mise en valeur des régions. L'offre doit être sûre, de bonne qualité, fournie de manière efficace et présenter un bon rapport coût/prestations pour les pouvoirs publics. Toutes les couches de la population et toutes les régions du pays doivent avoir accès aux transports publics.

S'agissant de la desserte de base, les principales bases légales des transports publics sont la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101), la loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF; RS 742.31) et l'ordonnance sur les indemnités, les prêts et les aides financières selon la LCdF (ordonnance du 18 décembre 1995 sur les indemnités [OIPAF; RS 742.101.1]). A cela s'ajoute la loi du 18 juin 1993 sur le transport des voyageurs (LTV; RS 744.10) qui prévoit des concessions pour le transport professionnel de voyageurs au moyen de courses régulières et qui charge en outre la Poste de garantir le transport régulier des voyageurs.

Etendue de la desserte de base

La Confédération définit directement la desserte de base du trafic régional des voyageurs. La LCdF et l'OIPAF déterminent quand une prestation peut être indemnisée. Le critère, c'est la fonction de desserte. Il indique dans quelles conditions une localité peut être desservie par les transports publics. Si toutes les conditions sont remplies, la Confédération et les cantons commandent les prestations du trafic régional des voyageurs auprès des entreprises de transport, compte tenu de la demande. Ils garantissent une desserte minimale de quatre paires de courses lorsque le nombre moyen des voyageurs est de 32 par jour. Si ce nombre est de 500, on offre une cadence horaire intégrale avec 18 paires de courses. Etant donné cette base de calcul, la Confédération et les cantons commandent les prestations auprès des entreprises de transport en s'engageant à indemniser les coûts non couverts qui en résultent.

En octroyant des concessions et en finançant dans une large mesure l'infrastructure ferroviaire, la Confédération fixe les conditions-cadres essentielles de la desserte de base. Ainsi, la concession de la CFF SA pour le trafic national fixe pour chaque ligne la cadence et l'offre. Contrairement au trafic régional, les pouvoirs publics n'allouent pas d'indemnités. Il est en effet spécifié que cette offre doit être exploitée de manière rentable en fonction des exigences du marché. Etant donné la concession octroyée et son importance effective pour l'ensemble du système, le trafic national de la CFF SA constitue un élément important de la desserte de base. La Confédération octroie aussi des concessions pour le trafic local et le reste du trafic régulier des voyageurs.

Dans la convention de prestations conclue tous les quatre ans avec les CFF, le Conseil fédéral et le Parlement déterminent en outre pour l'infrastructure ferroviaire les normes d'aménagement et l'équipement technique requis pour chaque ligne. Cela définit les capacités et les conditions techniques et, partant, les possibilités de l'offre ferroviaire. Pour les chemins de fer privés, ces questions doivent encore être traitées dans le cadre des conventions d'investissements par objet et des conventions annuelles sur l'indemnisation. La mise à disposition de l'infrastructure est la condition sine qua non permettant d'offrir des prestations de transports publics. Elle fait donc aussi partie de la desserte de base.

Organisation du marché

En Suisse, 464 entreprises employant 57 000 personnes² assurent des prestations de transport public. Il s'agit de 46 chemins de fer, de 266 chemins de fer spéciaux (chemins de fer à crémaillère, funiculaires et téléphériques), de 110 entreprises de bus (y c. le Service des cars postaux) et de 16 entreprises de transport local. A cela s'ajoutent 26 entreprises de navigation. Avec la révision de la loi sur les chemins de fer en 1996 et la réforme des chemins de fer 1 en 1999, la Suisse a progressivement ouvert son marché dans une mesure variant en fonction des secteurs de transport.

Le transport national des voyageurs est attribué à la CFF SA par une concession qui précise aussi l'offre à fournir. Il n'est pas prévu de mettre au concours les lignes relevant de ce trafic. Etant donné son importance fondamentale pour la qualité et les prestations de l'ensemble des TP, aucune ouverture du marché n'est prévue dans ce domaine.

Le trafic régional, tâche commune de la Confédération et des cantons, fonctionne selon le système de la commande. En se fondant sur la demande, les pouvoirs publics, sur l'initiative des cantons, commandent chaque année à une entreprise de transport (rail/bus/téléphérique/navigation) une offre dont les coûts non couverts planifiés seront indemnisés. La commande est conclue chaque année au moyen d'une convention d'indemnité entre les trois parties concernées. Il appartient à l'entreprise de fournir cette offre. Les prestations peuvent être mises au concours périodiquement pour stimuler la concurrence entre les opérateurs potentiels. L'entreprise qui remporte l'appel d'offres obtient le droit de fournir l'offre pendant une période déterminée.

Depuis 1999, le trafic marchandises se distingue par le libre accès au réseau. Ce dernier est garanti de manière non discriminatoire et transparente par un service commun d'attribution des sillons géré par les principaux opérateurs (CFF et BLS; d'autres entreprises de transport concessionnaires (ETC) sont invitées à y participer). Aucun abus n'a été constaté jusqu'ici. Ceux-ci peuvent être dénoncés à la commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer. Les chemins de fer sont responsables de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des infrastructures, les pouvoirs publics sont compétents pour le financement.

Financement

La CFF SA assure le trafic national et international des voyageurs de manière globalement rentable. S'agissant du transport des voyageurs, seul le trafic régional des CFF et des autres ETC est donc cofinancé par la Confédération en fonction de la

² Source: Litra

capacité financière des cantons et de leurs conditions structurelles (densité démographique, longueur du réseau). Le principe de la commande est applicable.

L'infrastructure est financée par les pouvoirs publics. Les fonds fédéraux proviennent du budget ordinaire et du fonds pour les grands projets ferroviaires (FTP; arrêté fédéral du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires, RS 742.140). Les recettes issues des sillons et qui peuvent être réalisées actuellement sur le marché ne permettent de couvrir qu'une partie des coûts d'entretien et d'exploitation du réseau ferroviaire. Dans les conditions-cadres actuelles, les chemins de fer ne peuvent pas couvrir leurs coûts d'infrastructure par leurs propres moyens.

Le fonds FTP sert à financer les grands projets, à savoir la NLFA, les première et deuxième étapes de RAIL 2000, le raccordement de la Suisse orientale et de la Suisse occidentale aux lignes à grande vitesse et la lutte contre le bruit. D'ici à 2022, 30,5 milliards de francs (prix de 1995) seront investis dans les projets FTP. Les grands projets ferroviaires en construction seront mis en service comme prévu. S'agissant des autres projets, il faudra ralentir la cadence des travaux et renoncer à certains travaux. Vu les nouvelles conditions-cadres de la politique des transports et des finances, il faudra par ailleurs adapter le mécanisme de financement du fonds FTP. Concernant le financement à venir de l'infrastructure ferroviaire, le Conseil fédéral proposera vraisemblablement des solutions au Parlement en automne 2004. La révision globale de ce dossier sera probablement mise en consultation en 2007/2008. Elle devra concilier les objectifs de la politique financière et de la politique des transports.

Le maintien et l'extension du réseau ferroviaire sont financés par le budget ordinaire. Depuis 1999, les flux financiers vers les CFF sont limités par un plafond des dépenses qui a servi de base à la convention sur les prestations conclue entre la Confédération et les CFF. Cette convention énumère les objectifs que la Confédération assigne pour le maintien et l'extension du réseau CFF et fixe les indemnités des prestations suivantes: coûts d'exploitation non couverts de l'infrastructure, contribution pour le maintien de l'efficacité du réseau existant et fonds pour le développement du réseau et les améliorations de l'offre. Pour les autres chemins de fer, la Confédération conclut généralement, en collaboration avec les cantons concernés, des conventions annuelles destinées à indemniser l'infrastructure. La réforme des chemins de fer 2 vise à harmoniser le financement de l'infrastructure et prévoit que des conventions pluriannuelles seront conclues pour financer cette infrastructure.

En marge du trafic marchandises

Il n'existe aucun mandat constitutionnel ou légal concernant la desserte du territoire national en trafic marchandises. Ce dernier ne fait donc pas partie de la desserte de base, même si ses principes sont appliqués par analogie dans le trafic suisse des wagons complets.

Cela étant, le Parlement a fixé des règles dans deux domaines du trafic marchandises. Premièrement, pour le trafic marchandises à travers les Alpes qui bénéficie de contributions provisoires en vertu de la loi sur le transfert du trafic (réduction du prix des sillons jusqu'en 2008, commandes). Cette aide est motivée principalement par des considérations relevant de la politique environnementale et des transports. Tous les opérateurs peuvent en profiter. Deuxièmement, la convention sur les presta-

tions, passée entre la Confédération et les CFF oblige ces derniers à fournir dans tout le pays une offre économique de trafic national par wagons complets. Si cette activité ne peut plus être assurée de manière rentable, les CFF peuvent demander un soutien financier à la Confédération.

3.2.5 Routes

Définition, bases légales et étendue du service public

Jusqu'ici, la notion de service public n'était guère associée aux transports routiers. La construction et l'entretien des routes font toutefois partie des tâches classiques relevant des infrastructures.

Font partie du service public au niveau fédéral:

- *Les routes nationales et les routes principales d'importance nationale*

Ce réseau sert aux transports des marchandises et des personnes, qu'ils soient privés ou publics, motorisés ou non. Il répond en premier lieu aux besoins de transport et aux exigences d'un développement régional équilibré. Le réseau couvre l'ensemble du territoire et le nombre des raccordements garantit un bon accès au trafic régional.

- *La sécurité routière*

Le Conseil fédéral prendra des mesures afin de réduire de 50 % au moins, soit de 600 à 300, d'ici 2010, le nombre de morts sur les routes. Une nouvelle politique de sécurité routière sera élaborée à cet effet d'ici fin 2004. Elle intégrera dans une approche globale l'infrastructure, l'exploitation, les véhicules et l'être humain. Le trafic routier doit être organisé de manière à réduire au minimum les erreurs humaines et à faire en sorte que les erreurs inévitables ne soient pas fatales. Ce dernier point doit être réalisé notamment par des mesures techniques et de construction ainsi que par une optimisation des secours.

Organisation

A quelques exceptions près, les routes appartiennent aux cantons et aux communes. La Confédération n'est ni propriétaire des routes ni maître d'ouvrage. Elle participe largement au financement des routes nationales, ouvrage commun de la Confédération et des cantons. Par ailleurs, elle soutient l'extension d'un réseau comprenant certaines routes principales. Elle est donc compétente en matière de routes nationales et détermine par décision du Parlement quelles routes sont «d'importance nationale» et par conséquent subventionnées. Pour mettre à disposition un réseau routier sûr et performant, la Confédération non seulement subventionne l'aménagement du réseau des routes principales, mais exerce aussi la haute surveillance sur la planification, la construction, l'entretien et l'exploitation du réseau des routes nationales.

Financement

Le financement est essentiellement assuré par le produit de l'impôt sur les huiles minérales et l'impôt cantonal sur les véhicules à moteur. En matière de financement, la loi stipule que les coûts de la réalisation sont à la charge de la Confédération et du

canton concerné. La part à verser par ce dernier est calculée en fonction de sa capacité financière ainsi que des charges et de l'intérêt que représentent pour lui les routes nationales. Le calcul tient ainsi compte des réalités régionales et ne fait pas dépendre l'offre de base de rapports coûts-avantages. L'approvisionnement de base comprend donc aussi des tronçons moins utilisés ou plus chers que la moyenne. En réalité, la demande de transport sur des routes nationales répondant aux mêmes normes de construction est assez variable. Elle est le plus souvent plus faible sur les axes menant à des régions périphériques que dans les centres.

Par ailleurs, la Confédération subventionne la construction et l'aménagement de certaines routes cantonales. Celles-ci constituent un réseau d'importance nationale et internationale qui complète les routes nationales. Le financement de l'offre est adapté aux particularités du canton selon des taux de contribution échelonnés déterminés en fonction de l'intérêt, de la capacité financière et des charges routières du canton.

3.2.6 En marge: Energies de réseau: électricité et gaz

Approvisionnement en électricité

Garantir un approvisionnement à tous les ménages et entreprises de Suisse à des prix raisonnables constitue l'une des principales exigences à laquelle doit répondre le service universel en matière de distribution de courant. Concrètement, l'approvisionnement de base recouvre le droit au raccordement, la gestion sûre et efficace du réseau, l'assurance que le courant sera livré régulièrement en quantité et en qualité suffisantes à des prix correspondant aux coûts et, enfin, un mécanisme de solidarité pour les tarifs de transport et de raccordement.

Le droit fédéral actuellement en vigueur n'attribue aucune tâche particulière à la Confédération en matière d'approvisionnement électrique³.

Dans de nombreux cas, les citoyens ont la possibilité d'intervenir directement au plan communal sur le niveau des tarifs ou les conditions d'approvisionnement. Il arrive néanmoins fréquemment que les décideurs politiques élus dans les organes de surveillance exercent un contrôle indirect sur les prix et les conditions imposés aux entreprises électriques. En moyenne, les prix sont nettement plus élevés en Suisse romande qu'en Suisse alémanique, cela pour tous les segments de la clientèle (ménages, agriculture et industrie). Par comparaison avec les pays européens, les prix de l'électricité facturés par les entreprises de distribution suisses aux clients industriels sont plutôt élevés, seule l'Italie affichant des prix supérieurs. En Suisse, l'approvisionnement de base est exclusivement financé par les ventes d'électricité, les taxes et marginalement par les contributions aux frais de réseau. La qualité des prestations fournies par les entreprises électriques est très élevée, à en juger par le faible nombre de pannes de courant recensées dans les statistiques.

La loi sur le marché de l'électricité aurait introduit une réglementation de l'approvisionnement de base au plan fédéral si elle n'avait pas été rejetée par le peuple le 22 septembre 2002 par 52,6 % des voix. Une commission d'experts, dans laquelle sont représentés tous les milieux intéressés, a élaboré le projet d'une nouvelle orga-

³ Cf. art. 4, al. 2 LEne ainsi que FF 1996 IV 1012, 1089 ss.

nisation du secteur de l'électricité. Le Conseil fédéral mettra cet été le projet en consultation. Sur la base des résultats de la consultation, il soumettra un message au Parlement dans le courant de la présente législature.

Approvisionnement en gaz

Le rôle économique et politique du gaz dans l'approvisionnement énergétique est moins important que celui de l'électricité. Une centaine de sociétés sont actuellement actives en Suisse dans la fourniture et la distribution de gaz. Swissgas SA, qui possède par ailleurs une participation majoritaire dans Transitgas SA, l'entreprise exploitant le tronçon suisse du gazoduc reliant les Pays-Bas à l'Italie, importe environ trois quarts des besoins de la Suisse, tandis que trois sociétés régionales – Gasverbund Mittelland AG, Erdgas Ostschweiz AG et Gaznat SA – importent le quart restant. Ces sociétés, auxquelles il faut encore ajouter Erdgas Zentralschweiz, alimentent 93 entreprises de distribution locales. Quelque 700 communes – dans lesquelles résident deux tiers de la population suisse – possèdent un réseau de gaz naturel. L'approvisionnement en gaz est très décentralisé et épouse la structure fédéraliste de la Suisse. L'approvisionnement final est contrôlé par les entreprises communales qui fixent les prix et les conditions applicables sur la base de critères d'ordre concurrentiel – et parfois politique. ’

Après le rejet de la loi sur le marché de l'électricité, un projet analogue de loi sur le marché du gaz a été gelé. En contrepartie, l'industrie gazière a mis sur pied un accord de branche. S'appuyant sur l'art. 13 de la loi sur les installations de transport par conduites, il vise à coordonner, à unifier et, partant, à simplifier l'accès au réseau à haute pression.

3.2.7 En marge: Secteur aéronautique

Le secteur aéronautique ne fait pas partie intégrante du service public dans la mesure où l'Etat ne doit pas garantir à tous les groupes de la population et à toutes les régions des liaisons aériennes à des prix raisonnables et en assurer le financement. Par contre, il ne fait aucun doute que des liaisons aériennes attrayantes entre la Suisse et les grands centres européens et internationaux revêtent une importance considérable tant pour la place économique suisse que pour les différentes régions du pays. Il appartient donc à l'Etat d'instaurer les conditions permettant de relier la Suisse de manière optimale au réseau européen et mondial des lignes aériennes. Il laisse toutefois au marché le soin de fournir l'offre de transport adéquate.

En matière de politique aéronautique, les possibilités d'action de la Confédération sont nettement plus limitées que dans les autres modes de transport, tels que les transports publics terrestres par exemple. Les installations de l'infrastructure aéronautique ne sont pas construites ni financées par la Confédération, mais par les cantons et les milieux privés. La Confédération octroie les concessions et délivre les autorisations. En outre, plus que tout autre secteur de l'infrastructure, l'organisation générale de l'aviation repose sur des bases internationales et des réglementations supranationales. Pour la Suisse, l'accord sur le transport aérien conclu avec l'Union européenne revêt une importance majeure, étant donné qu'il prévoit la reprise intégrale par notre pays du droit communautaire actuel et futur. La Suisse est donc tenue

de respecter les principes et directives de l'UE lorsqu'elle définit sa politique aéronautique.

A l'heure actuelle, on est en droit d'estimer que la Suisse est bien reliée au réseau européen et mondial de lignes aériennes. Sur le plan international, l'ouverture rapide des marchés débouche toutefois sur une consolidation des compagnies aériennes. Il apparaît clairement que les anciennes compagnies nationales des petits et moyens pays européens ne pourront survivre que si elles rejoignent les grandes alliances. De simples collaborations qu'elles étaient au début, ces alliances sont en train de prendre la forme de coopérations étroites voire de fusions à part entière. Parallèlement, on assiste à l'apparition de nouveaux acteurs sur le marché du transport aérien: les compagnies à bas prix qui n'offrent pas de véritable réseau de lignes mais se concentrent sur des liaisons point à point attrayantes.

Les effets de ces développements sur l'offre de transport au départ de la Suisse et sur l'infrastructure aéronautique (aéroport, contrôle aérien, etc.), ainsi que les conclusions qu'il faudra en tirer seront traités dans le «Rapport du Conseil fédéral sur la politique aéronautique suisse» en cours d'élaboration. Ce rapport, qui devrait être transmis au Parlement fin 2004, précisera notamment les principes directeurs de la future politique aéronautique fédérale.

4 Bilan des prestations du service public

Qu'il s'agisse de transport, d'énergie ou de communication, la Suisse s'efforce d'offrir un service public de qualité, indispensable à une qualité de vie élevée et une économie prospère. Si la qualité des services offerts est insuffisante, notre quotidien en souffre. Environ cinq années après l'ouverture (partielle) de certains marchés offrant également des prestations de service public, le présent chapitre dresse un bilan des prestations dans le domaine des infrastructures.

4.1 Secteur postal

Prestations

Conformément à la loi sur la poste, la Poste est tenue d'assurer un service universel suffisant par la fourniture de prestations relevant des services postaux et des services de paiement. En matière de services postaux, les prestations comprennent le dépôt, la collecte, le transport et la distribution d'envois de la poste aux lettres et de colis jusqu'à 20 kg et sont assurées en règle générale tous les jours ouvrables, mais au moins cinq jours par semaine. Les prestations du service universel doivent être de bonne qualité et être offertes dans tout le pays selon les mêmes principes et à des prix équitables. En outre, la Poste est tenue d'exploiter un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire. La qualité, les prix équitables et la couverture de tout le pays sont autant de critères déterminants permettant de dresser le bilan des prestations.

Dans la vue d'ensemble, le Conseil fédéral et le Parlement ont, en 2002, dressé pour la première fois le bilan de la réforme de la poste, notamment du service postal universel: dans l'ensemble, cette réforme de 1998 a été couronnée de succès; elle a permis d'accroître la transparence en termes de satisfaction de la clientèle et de

qualité; le service universel a bel et bien été assuré à des prix équitables sur l'ensemble du territoire.

Qualité et prix

En comparaison internationale, la Poste aux lettres a obtenu d'excellents résultats en ce qui concerne la distribution dans les délais impartis. La Poste suisse a une nouvelle fois amélioré les délais d'acheminement des colis.

Contrôle des délais d'acheminement:

Unité	Produit/Prestation	Respect des délais d'acheminement			
		2002	2001	2000	1999
PostMail ¹	Courrier A (E+1)	97,3 %	97,6 %	97,1 %	96,6 %
	Courrier B (E+3)	98,1 %	98,4 %	97,9 %	98,2 %
Swiss Post International ¹	Courrier international (Import; J+1) ³	94,7 %	94,1 %	93,4 %	93,1 %
Colis ^{2, 4}	PostPac Priority (E+1)	93,9 %	92,6 %	—	—
	PostPac Economy (E+2)	94,5 %	93,4 %	—	—

¹ Contrôle effectué par un organisme externe à la Poste
² Contrôles internes
³ Objectif de qualité REIMS: 93 % (base pour l'indemnisation)
⁴ Le 1^{er} janvier 2001, la Poste a lancé une nouvelle offre de prestations (PostPac Priority et Economy).

En comparaison européenne, la Suisse arrive en tête du classement pour ce qui est des délais d'acheminement de la poste aux lettres. C'est ce qui ressort d'une étude externe indépendante, réalisée régulièrement sur mandat de l'International Post Corporation (IPC), un organisme regroupant 21 entreprises postales leader sur le marché mondial. Swiss Post International a augmenté continuellement la qualité de distribution des envois et a dépassé les normes de qualité REIMS (93 %).

En ce qui concerne les envois nationaux de la poste aux lettres, les prix sont équitables. Malgré la hausse annoncée pour 2004 les produits courants (courriers A et B) se situent, compte tenu du pouvoir d'achat et selon les catégories de poids, dans la moyenne européenne voire même parmi les offres les moins chères. En ce qui concerne les envois internationaux, les tarifs des lettres se situaient en 2002 dans la moyenne européenne.

Le sondage indépendant sur la satisfaction de la clientèle a donné de bons résultats dans le domaine des prestations du service universel:

Satisfaction de la clientèle:

Unité	Catégories de clients	Indice			
		2002	2001	2000	1999
PostMail	Clientèle commerciale	74	71	71	71
Timbres et philatélie	Clientèle privée	84	80	83	80
Colis	Clientèle commerciale	71	67	65	61
Réseau postal et vente	PME	78	79	81	78
	Clientèle privée	86	85	87	85
PostFinance	Clientèle commerciale	76	74	80	79
	Clientèle privée	80	78	81	81

La satisfaction de la clientèle se mesure au moyen d'un indice sur une échelle allant de 0 à 100; 0 à 50: insatisfait; 50 à 80: satisfait; 80 à 100: très satisfait.

Couverture de l'ensemble du territoire

Pour garantir l'accès aux prestations du service universel, la Poste est désormais tenue par la loi d'exploiter un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire. Dans le cadre du traitement de la vue d'ensemble du marché postal et de l'initiative parlementaire concernant le réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire, le Conseil fédéral et le Parlement ont tous deux admis que la Suisse disposait d'un des réseaux d'offices de poste les plus denses d'Europe, destiné à garantir à tous les citoyens dans toutes les régions du pays un accès aux prestations du service universel. Avec une distance moyenne de 2,5 km jusqu'à l'office de poste le plus proche, la Suisse dispose d'un réseau plus dense que celui des pays voisins. En Allemagne, en Autriche et en France cette distance moyenne est nettement supérieure à 3 kilomètres.

Jusqu'à présent, la Poste a été en mesure de financer elle-même le service universel, à l'exception toutefois du transport des journaux, qui bénéficie de tarifs préférentiels au titre de l'aide à la presse.

Les coûts du réseau postal sont financés d'une part par des conventions de prestations entre l'unité Réseau postal et vente et les autres unités de l'entreprise et, de l'autre, par des contributions d'infrastructure versées par le secteur des services réservés. En 2003, le secteur du monopole a versé une contribution d'infrastructure de 460 millions de francs au réseau postal. C'est pourquoi, selon les informations de la Poste, les services réservés (aujourd'hui le secteur des lettres) ont présenté en 2003 un résultat négatif, qui a cependant été plus que compensé par les résultats des services non réservés. Pour l'exercice 2004, la Poste escompte renouer avec les chiffres noirs aussi dans le secteur du monopole grâce aux recettes supplémentaires engendrées par les adaptations tarifaires décidées. Dans le secteur des services libres, la Poste a présenté pour la première fois en 2003 – soit une année plus tôt que ne le demandait le Conseil fédéral – un résultat globalement positif⁹.

4.2

Télécommunications

Prestations

Les prestations et les conditions d'offre (qualité et prix) du service universel dans le domaine des télécommunications sont définies précisément dans des dispositions légales. Suite à un appel d'offres public pour la concession de service universel, Swisscom Fixnet SA, une filiale à 100 % de Swisscom SA, a été chargée de garantir le service universel du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2007.

Les prestations du service universel pour 2003:

Nombre de raccordements fixes	env. 4 millions
– dont raccordements analogiques	env. 3,1 millions
– dont raccordements numériques (RNIS)	env. 0,9 million
Minutes de communication (liaisons nationales, hors TVA)	8 milliards
Nombres de liaisons Internet ¹	> 630 millions
Nombres de cabines téléphoniques publiques	8500 (dont env. 4900 pour le service universel)
Nombre d'appels au service de renseignements	37,5 millions
Nombres d'appels d'urgence ²	env. 2 millions
Nombre d'appels au service pour malvoyants	400 000
Nombre d'appels au service de transcription pour malentendants	env. 90 000

¹ Nombre de communications établies vers un fournisseur de services internet.

² Numéros 112, 117, 118, 143, 144, 147 (y compris les appels sortants du réseau Swisscom Mobile).

La concession de service universel exige que 5259 lieux, couvrant la plupart des communes suisses, soient dotés d'au moins une cabine téléphonique publique. La répartition de ces lieux parmi les communes est le résultat d'une évolution historique dans laquelle entre en compte un grand nombre de facteurs. Chaque commune politique a en principe droit à une cabine téléphonique au moins. Swisscom peut installer des cabines supplémentaires dans un lieu donné si elle estime la demande suffisamment intéressante sur le plan économique.

Le nombre d'appels vers le service de commutation pour malvoyants a considérablement augmenté depuis 1998, en passant de 130 000 appels en 1998 à 422 073 appels en 2001. Quant au nombre de communications établies par ou pour des malentendants, il a diminué depuis 1999 (121 198 appels) pour atteindre environ 100 000 appels en 2002. Cette évolution est vraisemblablement due à l'utilisation accrue des messages textes (SMS).

Prix et qualité

Sur le marché des raccordements à bande étroite, qui nous intéresse pour le service universel (raccordements analogiques ou RNIS), Swisscom Fixnet SA détient de facto le monopole; les consommateurs n'ont ici aucun choix. Le prix du raccordement analogique (25 francs par mois) est resté pratiquement inchangé depuis 1995. Selon les informations de Swisscom, les coûts nets non couverts du service universel s'élèvent à plus de 100 millions de francs par année. Comme Swisscom assure le service universel sans indemnité financière, elle n'est pas tenue de publier ses comptes pour la fourniture des prestations du service universel.

Concernant les communications, il est possible depuis plusieurs années déjà de choisir entre plusieurs fournisseurs de services. La concurrence a entraîné une baisse des prix pour les consommateurs: l'indice des prix pour les services fixes (communications établies par les abonnés résidant en Suisse) a diminué de 31 % entre février 1998 et août 2003⁴. Les utilisateurs disposent également de diverses options sur le marché des renseignements téléphoniques. Quant aux prix des prestations relevant du service universel, on ne constate pas de différence entre les régions⁵.

La qualité des prestations relevant du service universel pour 2002

Critères de qualité	Valeurs mesurées	Valeurs cibles
Pourcentage de raccordements mis en service dans les délais	97,8 %	95,00 %
Nombre de perturbations par année et par 100 raccordements	10,06	20,00
Pourcentage de perturbations éliminées dans les 24 heures (jours ouvrables)	93,27 %	90,00 %
Temps de réaction du service de renseignements, en moyenne par année	9,6 secondes	≤ 20 secondes
Pourcentage des cabines téléphoniques en état de fonctionnement	97,30 %	95,00 %

La qualité des prestations relevant du service universel est très bonne, et les critères de qualité, contrôlés chaque année par le régulateur, sont remplis conformément aux objectifs.

4.3 Médias électroniques (radio et télévision)

4.3.1 Redevances

Les prestations de service public des médias électroniques sont financées en partie par le produit des redevances de réception radio et télévision. Le tableau ci-dessous

⁴ OFCOM, «Analyse de l'évolution des prix sur le marché suisse des télécommunications depuis 1998», août 2003.

⁵ Des différences resteraient théoriquement possibles, car le concessionnaire de service universel peut faire ce qu'il estime juste dans la mesure où il respecte les prix plafonds.

indique la part de ce produit allouée par le Conseil fédéral à la SSR et aux médias locaux et régionaux.

Redevances de réception radio et télévision: répartition 1992–2002

(Attribution des redevances de réception facturées, montants en millions de francs (hors TVA), état avril 2003)

Année	SSR ¹	Privés ²	PTT ³	Billag ⁴	OFCOM ⁵	Total
1992	698		208			906
1993	777	6	256			1039
1994	792	7	260			1059
1995	809	7	267			1083
1996	826	8	263			1097
1997	820	8	271			1099
1998	1021	10		45	10	1086
1999	1012	10		43	7	1072
2000	1066	11		41	8	1126
2001	1058 ⁶	11		44	10	1123
2002	1043 ⁶	12		46	12	1113
2003 ⁷	1103	13		48	12	1177

¹ sans les corrections de valeur opérées par la SSR en fonction des créances ouvertes

² Part versée pour la répartition des quotes-parts de la redevance

³ Encaissement des redevances; gestion et surveillance des fréquences; poursuite des resquilleurs

⁴ Encaissement des redevances (hors TVA)

⁵ Dépenses consacrées à la gestion et la surveillance des fréquences et à la poursuite des resquilleurs

⁶ N'est pas comprise la compensation de 8,1 millions (2001) et de 34,3 millions de francs (2002) pour la suppression des redevances de réception des bénéficiaires de prestations complémentaires AVS/AI

⁷ Chiffres non encore contrôlés

Depuis 1992, le montant dont doivent s'acquitter les consommateurs de programmes est passé de 350,40 francs par année (118,80 francs pour la redevance radio et 231,60 francs pour la redevance télévision) à 450,40 francs (169 francs pour la redevance radio et 281,40 francs pour la redevance télévision), ce qui représente une augmentation de 28,5 %.

4.3.2 Prestations de la SSR

Contenu des programmes

La palette de contenus offerte par la SSR comprend des nouvelles, des reportages et des analyses, des films, des comédies, des pièces radiophoniques, des talk-shows et de la musique, sans oublier des émissions sur la politique, la culture, la société et le sport.

Par le biais des différentes orientations des programmes radiophoniques des régions linguistiques, la SSR tente de répondre aux divers besoins du public. Une analyse SSR de tous les programmes en 2001 a montré que 72 % de l'offre proposée par la radio est composée de musique, 11 % de divertissement, 10 % d'information, 6 % d'émissions culturelles et 1 % d'émissions sportives. Une comparaison sur plusieurs années montre que la composition des contenus est constante, à l'exception d'une légère augmentation de la musique et d'une diminution de l'information et du sport.

Concernant la télévision, les contenus présentent également une répartition constante des sujets depuis 1995. Le pourcentage consacré au divertissement est stable (25 %), alors que la part de l'information a pratiquement doublé entre 1995 et 2001, en passant de 15 % à 29 %. La SSR tient ainsi compte du fait que son atout par rapport à la concurrence étrangère réside dans les informations venant de Suisse et concernant la Suisse. Le pourcentage alloué à la culture est resté constant, oscillant entre 11 % et 10 %, la part du sport a évolué entre 8 % et 10 %, et la catégorie «divers» a reculé de 38 % à 18 %. Les émissions destinées aux enfants et aux jeunes représentent 7 % des programmes, soit deux fois plus qu'en 1995.

En 2001, un total de 2357 heures de programmes TV, soit 4 % du volume total, a été sous-titré afin de faciliter l'accès des malentendants à la télévision.

Parts de marché

Pour la radio, la SSR arrive en tête dans les quatre régions linguistiques. Elle a une position dominante en Suisse italienne avec une part de marché de 80 % (2002). Cette part de marché est de 62 % en Suisse romande et de 64 % en Suisse alémanique. Contrairement à la télévision, les programmes radio de la SSR – en particulier en Suisse alémanique – doivent faire face à une concurrence principalement nationale.

Quant au secteur de la télévision, il est caractérisé par la forte concurrence des chaînes des pays voisins partageant une langue avec la Suisse. Une comparaison sur 24 heures fait apparaître que la part de marché des programmes de la SSR est de 35,5 % en Suisse alémanique, de 30,3 % en Suisse romande et de 29,5 % en Suisse italienne. Le soir, aux heures de grande écoute, les parts de la SSR sont de 6 à 8 % plus élevées. Etant donné que les autres chaînes de télévision obtiennent des parts de marché maximales de 16,8 % en Suisse romande (TF1), de 13,8 % en Suisse italienne (Canale 5) et de 8 % en Suisse alémanique (RTL), on peut dire que la SSR domine aussi clairement le marché de la télévision.

Financement

La part des recettes des redevances de réception octroyée à la SSR par le Conseil fédéral s'est élevée à 1,1 milliard de francs en 2003 et constitue près de 70 % des recettes de la SSR. Conjointement avec les recettes publicitaires, ces fonds sont répartis entre les régions linguistiques selon une clé de répartition interne. Les régions de langue française, italienne et romanche reçoivent une part supérieure à ce qui leur serait normalement dû afin qu'elles puissent produire et capter un nombre d'émissions comparable à la Suisse alémanique.

Péréquation financière 2003	Suisse alémanique (partie romanche incluse)	Suisse romande	Svizzera italiana
Pourcentage de l'ensemble de la population suisse	72,3 %	24,0 %	3,7 %
Pourcentage de l'ensemble des recettes de la SSR (redevances et publicité)	71,7 %	24,4 %	3,9 %
Part des fonds que la SSR alloue aux diverses régions (montant socle)	44,8 %	32,3 %	22,9 %

Qualité

Un contrôle de la qualité effectué par des professionnels des médias au sein de plusieurs rédactions de médias suisses⁶ a permis de conclure que la SSR, en particulier en ce qui concerne la radio, consent beaucoup plus d'efforts que les autres médias en matière de qualité. En outre, la SSR accorde beaucoup d'importance à la formation et au perfectionnement professionnels par rapport aux autres médias⁷.

Prestations culturelles spéciales

La SSR, essentiellement financée par les redevances, contribue à promouvoir la culture suisse, non seulement en fournissant des informations sur les divers événements culturels, mais en produisant elle-même des pièces radiophoniques et des séries. Elle permet ainsi aux consommateurs d'accéder à l'ensemble de l'offre culturelle, voire de prendre part à la vie culturelle suisse. La part des programmes consacrée aux informations culturelles et à la transmission de la culture est estimée par la SSR à plus de 25 %, dont 10 % au secteur proprement dit de la culture, des sciences et de la religion.

La SSR est une institution indispensable, en particulier pour le secteur cinématographique suisse. La réalisation indépendante et professionnelle de films et de projets télévisuels est soutenue par la SSR sur la base d'un contrat-cadre passé avec la branche (Pacte de l'audiovisuel⁸). Pour les années 2003 à 2005, les contributions annuelles se montent à 16,8 millions de francs. Le soutien de la SSR aux films suisses est équivalent à celui de la Confédération (depuis 2001: 17 millions de francs).

Les contributions de la SSR dans le secteur musical font l'objet de vives discussions. Le monde musical déplore le peu d'importance accordée à la musique suisse dans les programmes radio de la SSR. Selon les indications fournies par la SSR, 19 % des titres diffusés en Suisse alémanique sont suisses, cette part étant de 8 % en Suisse

⁶ Cette enquête a été réalisée par le spécialiste des médias Vinzenz Wyss sur la base d'un critère nommé le «Total Quality Management». Il s'agit d'une méthode de direction d'une organisation mettant en avant la qualité et visant un succès à long terme grâce à la satisfaction des clients). Wyss Vinzenz: «Qualitätsmanagement im Journalismus: Das Konzept TQM auf Redaktionsstufe», in Medienwissenschaft Schweiz 1/2000, pp. 21–30.

⁷ Wyss Vinzenz: «Redaktionelles Qualitätsmanagement. Ziele, Normen, Ressourcen», Konstanz 2001

⁸ Dans le cadre du premier pacte (1997–1999), la SSR a versé annuellement 9,3 millions de francs. Avec le deuxième contrat (2000–2002), les contributions annuelles ont atteint 16,5 millions.

romande et de 5 % en Suisse italienne. La SSR contribue au financement des orchestres suisses à raison de 6,2 millions de francs par an⁹. Les contributions de la SSR aux sociétés de gestion pour l'utilisation d'œuvres et de représentations artistiques se comprennent entre 30 et 40 millions de francs par an.

Productions

En tant qu'entreprise générale, la SSR a diffusé en 2002 un total de 120 718 heures de programmes radio et 57 600 heures de programmes de télévision, avec des frais d'exploitation de près de 1,5 milliard de francs. En 1992, les coûts totaux (mais sans les coûts de diffusion technique) se montaient encore à 931,3 millions de francs; le volume d'émissions était alors de 80 518 heures pour la radio et de 23 524 heures pour la télévision. Les nouvelles technologies et une gestion des coûts plus stricte ont permis de réduire les frais par minute d'émission à la télévision de presque la moitié ces dix dernières années. Si la SSR calculait en 1992 des coûts moyens d'émission de 560 francs par minute, ils se montaient à 306 francs en 2002. Pour la radio, ces coûts sont baissés de 58 à 56 francs pendant la même période.

Satisfaction des clients

Comme l'a révélé en 2001 un sondage sur l'image de la SSR effectué auprès de 2650 Suisses ainsi que 60 personnalités suisses, l'importance et le mandat de service public de la SSR ne sont pas contestés, et les professionnels des médias sont considérés comme sérieux et compétents. Dans le domaine de l'information, les émissions de la SSR sont de premier plan. Le sondage des personnalités a également montré que l'image et le degré d'acceptation de l'entreprise étaient aujourd'hui nettement meilleurs qu'en 1996. A l'heure actuelle, le mandat de service public est considéré comme largement rempli, et le positionnement de la SSR face à la concurrence comme positif. Les personnalités interrogées déplorent toutefois des lacunes dans l'information économique, et le divertissement à la télévision est moins bien coté que sur les chaînes privées.

4.3.3 Prestations des diffuseurs locaux ou régionaux

Dans l'ensemble, les diffuseurs locaux et régionaux apportent aussi une contribution importante à la desserte de base aux niveaux local et régional. Ils comblent ainsi la lacune laissée par la SSR conformément aux dispositions légales. La branche a occupé en 2002 près de 2000 personnes. Alors que les parts de marché des diffuseurs locaux et régionaux de télévision sont plutôt modestes, celles des radios sont appréciables (27 % en Suisse alémanique, 23 % en Suisse romande et 6 % en Suisse italienne).

L'étude réalisée par l'Institut des sciences de la communication et des médias de l'Université de Zurich¹⁰ reconnaît à ces médias une fonction de service public dans la mesure où ils répondent à un besoin d'information, de divertissement, d'identi-

⁹ La SSR prend à sa charge 50 % des frais de l'Orchestre de la Suisse italienne, DRS2 finance divers droits d'émission de concerts, et en Suisse romande, la SSR soutient l'Orchestre de la Suisse Romande et l'Orchestre de Chambre de Lausanne à raison de 2,54 millions de francs par année.

¹⁰ Bonfadelli, Heinz/Schwarb, Ursula; «Publizistische Vielfalt im Lokalbereich, Schlussbericht», Zurich 2003

fication et d'intégration au niveau local et qu'ils contribuent à la diversité des opinions. Toutefois, on estime que les conditions existantes (ressources limitées en matière de finances et de personnel) ne permettent pas d'exploiter entièrement leur potentiel ni leur contribution actuelle à la pluralité des opinions et des points de vue. Les prestations – particulièrement de la télévision – sont décrites comme «plutôt insatisfaisantes», surtout dans les régions périphériques et de montagne.

Concernant la desserte de base, il faut conclure que les structures limitées des médias électroniques aux niveaux local et régional ont pour conséquence, malgré les contributions des redevances, qu'une grande partie des diffuseurs ne disposent pas des capacités nécessaires pour fournir un service public de qualité sur le plan local. Les diffuseurs de programmes de télévision locaux et régionaux sont confrontés à des conditions particulièrement difficiles, puisque leurs coûts fixes sont nettement plus élevés que ceux des diffuseurs radio.

4.4 Transports publics

Prestations du trafic voyageurs

En 2001, l'offre de l'horaire comprenait 144 millions de trains voyageurs-km, soit 58 % de plus qu'en 1975 et 7 % de plus qu'en 1995. Dans le secteur des bus, 146 millions de km ont été offerts en 2001, dont 84 millions ont concerné le Service de cars postaux. En 1997, le chiffre correspondant était de 144 millions, dont 88 millions pour le Service des cars postaux.

En 2001, 1,8 milliard de voyageurs ont utilisé les transports publics; ils ont ainsi parcouru 21 milliards de kilomètres, dont 15,3 milliards sur le rail. Ce total englobe les chemins de fer, les trams, les trolleybus, les autobus (services urbains et régionaux), les entreprises de navigation, ainsi que les chemins de fer à crémaillère, les funiculaires et les téléphériques. En Suisse, le transport public des voyageurs a une part de 22 % dans le trafic global (part des voyageurs) et de 21 % (part des voyageurs-km).¹¹ Ces parts sont relativement constantes depuis le milieu des années 90.

Le rapport entre les voyageurs-kilomètres (v-km = nombre des voyageurs transportés multiplié par le nombre de kilomètres parcourus) et les trains voyageurs-kilomètres (tv-km = prestations des trains voyageurs) s'est amélioré, passant de 94 v-km par tv-km en 1990 à 106 v-km par tv-km en 2001. En 2002, année de l'Exposition nationale, ce rapport s'est même élevé à 112 v-km par tv-km.

¹¹ Source: Litra

Rapport trains voyageurs-kilomètres – voyageurs-kilomètres

	Trains voyageurs- kilomètres	v-km rail	Rapport
1990	134 916	12 678 000	94
1991	137 668	13 834 000	100
1992	136 786	13 209 000	97
1993	135 569	13 384 000	99
1994	132 902	13 836 021	104
1995	131 949	13 408 279	102
1996	130 171	13 326 274	102
1997	131 847	14 104 473	107
1998	136 432	14 256 752	104
1999	136 662	14 367 943	105
2000	140 692	14 664 606	104
2001	144 278	15 255 774	106
2002*	144 234	16 200 000	112

* Les chiffres de 2002 sont provisoires, puisqu'ils n'ont pas été contrôlés par l'OFS. L'amélioration du rapport est surtout due à Expo 2002.

Source: 1990–2001 OFS, 2002 OFT; indications en milliers

Dans le trafic régional, depuis la révision de la loi sur les chemins de fer en 1996, les prestations mesurées en train-km et les voyageurs-km parcourus ont augmenté, alors que les indemnités de la Confédération et des cantons ont tendance à diminuer. Ainsi, les indemnités allouées aux CFF par km du trafic voyageurs se sont réduites de 15 % entre 1999 et 2002 (1999: 11 fr. 32 par km; 2002: 8.64 fr. par km). Les pouvoirs publics obtiennent donc davantage de prestations par franc investi.

Prestations de l'infrastructure

Le réseau ferroviaire suisse est l'un des plus sûrs, des plus denses et des plus performants d'Europe. Il est utilisé tant par le trafic voyageurs que par le trafic marchandises. Il s'étend sur 5063 km et dessert 1842 arrêts. Le réseau à voie normale a une longueur de 3652 km, le réseau à voie étroite a une longueur de 1383 km. Les CFF ont 3007 kilomètres de ligne, le RhB 382 km et le BLS 245 km; le reste est entre les mains des autres entreprises ferroviaires.

En 2002, les CFF, le plus grand gestionnaire d'infrastructure, ont vendu 135,5 millions de sillons-km. Par rapport à 1999, cela correspond à une hausse de 6 %. Durant la même période, le taux de ponctualité des trains voyageurs est passé de 92 % à 95 %¹². Entre 1998 et 2002, la division de l'infrastructure CFF a pu réduire les coûts d'exploitation par sillon-km de 11 fr. 10 à 8.74 fr. Quant à la sécurité du

¹² Les indications concernent la période 1997–2002. En 2003, plusieurs perturbations de l'exploitation se sont produites dans l'agglomération zurichoise. Les enquêtes ad hoc pour 2003 ne seront disponibles qu'au printemps 2004.

trafic ferroviaire, on constate que le nombre des blessés dans le trafic ferroviaire a continuellement régressé entre 1990 et 1998. Le nombre des morts a reculé jusqu'en 1995 pour se stabiliser depuis lors.

Satisfaction des clients et accessibilité

Le taux de satisfaction dans les transports publics est élevé, même si les paramètres tels que la disponibilité des places assises aux heures de pointe, la propreté ou les aspects sécuritaires font de plus en plus l'objet de critiques. Depuis leur autonomie, les CFF ont vu le taux de clients très satisfaits évoluer comme suit: 83,3 % en 1999, 84,7 % en 2000 et 81 % en 2001 et en 2002. L'objectif fixé par le Conseil fédéral a donc été atteint. La desserte de base sur le plan national selon les critères de l'OIPAF est assurée, et l'accessibilité des destinations s'est améliorée considérablement grâce aux transports publics.¹³ Ainsi, le nombre des arrêts du réseau de bus était de 19 000 en l'an 2000, soit une progression de 61 % par rapport à 1975 et de près de 13 % par rapport à 1995.

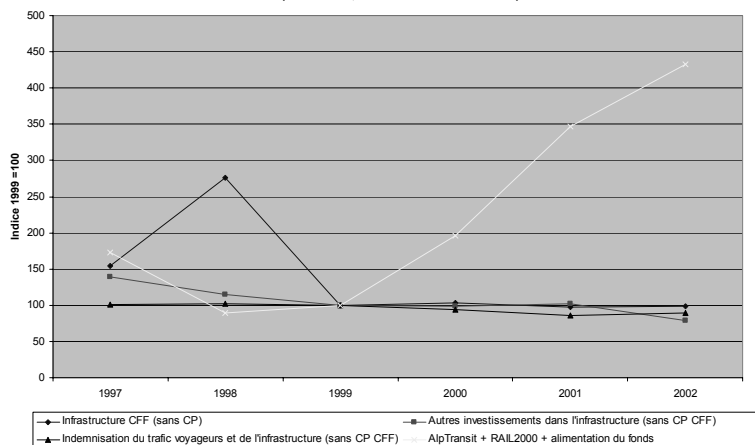
Rapport coûts-prestations

En 2001, les dépenses globales de la Confédération, des cantons et des communes pour les transports publics ont atteint 5,8 milliards de francs. En 2002, la Confédération leur a alloué 4,8 milliards de francs. Sur cette somme, 1,93 milliard de francs (40 %) ont été consacrés aux grands projets financés par le fonds FTP, 37 % aux indemnités d'infrastructure financées par le budget ordinaire et 23 % aux indemnités en faveur du trafic voyageurs et marchandises. Deux tiers des indemnités pour le trafic régional ferroviaire et routier ont été payés par la Confédération, le tiers restant par les cantons.

Depuis la réforme des chemins de fer 1, en 1999, les prestations fédérales en termes réels se sont stabilisées pour les TP. Vu l'augmentation parallèle des trains-km offerts et des sillons-km vendus, le rapport entre l'indemnité et les prestations s'est nettement amélioré. La procédure de commande permettant de déterminer à l'avance les coûts non couverts, les transports publics ont cessé, depuis la réforme des chemins de fer, de constituer un risque pour les finances fédérales.

¹³ Keller P. und Steinmetz R. (2003): Verkehr und Erreichbarkeit von Stadtland Schweiz, Arbeitsberichte Verkehrs- und Raumplanung, 175, Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme (IVT), EPFZ, Zurich.

Répartition des tâches d'infrastructure et du trafic voyageurs 1997 - 2002
(indexation, données en termes réels)



4.5 Routes

Capacités et qualité

L'infrastructure des routes nationales, avec un réseau d'environ 1800 km, est globalement en bon état. Cette évaluation résulte de sondages ainsi que de la comparaison avec les routes de pays comparables. L'achèvement du réseau des routes nationales tel qu'il a été fixé à la priorité: on réalisera ainsi une offre de base. Sur les 1892 km de routes nationales prévus, 1706 km sont construits et, sur les quelque 186 km manquants, environ 76 sont en construction.

L'efficacité se révèle par le transfert du trafic des routes cantonales et communales vers les routes nationales. Depuis les années 60, la circulation se concentre de plus en plus sur les autoroutes et semi-autoroutes. En 1980, environ un quart des trajets parcourus sur les routes suisses l'étaient sur les autoroutes et semi-autoroutes. Dans l'intervalle, le réseau des routes nationales est en grande partie réalisé. En 1990, les trois catégories de routes (autoroutes et semi-autoroutes, autres routes hors et à l'intérieur des localités) absorbaient chacune environ un tiers du trafic routier motorisé. La part des autoroutes et semi-autoroutes est montée à près de 40 % ces dernières années et continuera encore d'augmenter avec l'achèvement du réseau. On peut ainsi protéger les localités d'une partie importante du trafic routier et obtenir une réduction significative des risques d'accident.

Diverses installations annexes sont nécessaires pour que le réseau des routes nationales puisse fonctionner de façon irréprochable, notamment des restoroutes, des aires de repos et des stations-service. Les usagers qualifient en général ces installations de bonnes et bien situées en comparaison internationale. Les centres d'intervention de la police et les centres d'entretien permettent l'exploitation et l'entretien sûrs et économiques de l'infrastructure. Toutes ces installations reposent sur le principe d'une offre uniformément répartie sur l'ensemble du réseau.

Financement

Les recettes à affectation obligatoire destinées aux routes s'élevaient en 2003 à 3682 millions de francs. Elles proviennent

- du produit net de l'impôt sur les huiles minérales (1448 millions de francs)
- de la surtaxe sur les huiles minérales, grevant les carburants (1961 millions de francs)
- de la vignette autoroutière (273 millions de francs)

Ces fonds ont été affectés à des dépenses pour

- les routes nationales (2071 millions de francs, dont 645 millions de francs pour l'entretien et l'exploitation)
- les routes principales (201 millions de francs.)
- les contributions au financement des mesures techniques (785 millions de francs)
- les contributions au financement de mesures autres que techniques (480 millions de francs)
- le financement spécial pour la circulation routière (110 millions de francs)

A fin 2003, le financement spécial s'élevait à 3566 millions de francs. Par ailleurs, la RPLP génère des recettes nettes de 700 millions de francs allouées pour deux tiers au FTP et pour un tiers aux cantons.

Gestion des coûts d'entretien

La Confédération verse depuis 1983 des contributions aux cantons pour l'entretien courant des routes nationales. La directive «Normes et mesures de réduction des coûts» a été éditée en 1995 dans le but notamment d'améliorer l'efficacité des prestations fournies, l'efficience de l'exploitation ainsi que la conservation du patrimoine routier. Cet instrument devait permettre de combler par la même occasion les lacunes relevées dans les domaines suivants:

- contrôle des prestations,
- évaluation de l'efficience,
- absence de concurrence.

Les cantons ont soutenu l'introduction du benchmarking et reconnu le potentiel d'amélioration. Une indication fiable de la réduction des coûts ne sera possible que dans quelques années.

Sécurité routière

En matière de sécurité routière, la Suisse compte parmi les pays comptant moins de 8 personnes pour 100 000 habitants qui meurent chaque année sur les routes. Les pays suivants connaissent un taux de mortalité sur les routes inférieur à celui de la Suisse (7,6 morts sur 100 000 habitants): Grande-Bretagne (6,0), Suède (6,2), Norvège (6,1) et Pays-Bas (6,2). Le tableau est similaire si l'on rapporte le nombre de morts à celui des véhicules immatriculés ou aux kilomètres parcourus par les véhicules automobiles. En ce qui concerne les kilomètres parcourus, la Finlande et le Danemark se classent aussi avant la Suisse. Il en va de même pour les autoroutes et semi-autoroutes en comparaison internationale.

Heures d'embouteillage

Avec l'augmentation continue du trafic, les heures d'embouteillage dues à la saturation du réseau ont augmenté continuellement ces dernières années. Si le trafic continue d'augmenter, il faut même s'attendre à une augmentation plus que proportionnelle des bouchons, puisque le volume de véhicules atteint la limite de capacité du réseau routier dans un nombre toujours plus élevé de localités. Or, le nombre d'heures d'embouteillage dans les agglomérations urbaines et sur les axes de transit est déjà considérable aux heures de pointe. Néanmoins, nous ne connaissons pas encore ces surcharges de trafic de plusieurs heures qui caractérisent quotidiennement les grandes villes européennes. Mais différentes enquêtes et études ont déjà montré que les effets économiques des embouteillages sont loin d'être négligeables. Les premières mesures de la Confédération et des cantons pour les réduire et améliorer la sécurité routière sont en préparation. 11 563 heures d'embouteillage ont été enregistrées en 2002 sur les routes nationales, dont 71 % imputables à la surcharge de trafic, 16 % aux accidents de la route, 11 % aux chantiers et 2 % à d'autres causes. Les bouchons dus aux chantiers sont en recul grâce aux mesures prises et aux directives données aux cantons.

5 Défis et lignes directrices de la future politique de service public

Les prestations du service public sont soumises à diverses influences selon le secteur concerné. Celles-ci ont un impact sur l'évolution future de la politique de service public. Les facteurs d'influence suivants sont communs à tous les secteurs:

- l'évolution technologique: le progrès technologique engendre la création de nouvelles prestations et permet d'offrir les prestations existantes d'une autre manière (par exemple le courrier électronique, le téléphone via Internet, la radio et la télévision via Internet, etc.);
- les changements sociaux: les changements sociaux engendrent une modification des besoins relatifs à l'étendue et aux prestations du service public;
- les finances publiques: l'étendue et la qualité du service public dépendent étroitement de l'état des finances publiques;
- l'ouverture des marchés: la libéralisation et la mondialisation exposent à la concurrence les marchés domestiques, jusqu'alors largement protégés. La pression sur les coûts tendant à s'accroître, les subventions croisées deviennent plus difficiles. Par contre, l'ouverture des marchés à la concurrence vise également à améliorer le rapport prix/prestations.

Afin d'assurer des services de base efficace sur l'ensemble du territoire, la politique de service public doit être en mesure d'appréhender à temps ces facteurs et de faire face à ces nouvelles conditions en prenant les mesures appropriées. L'offre de services de base doit évoluer continuellement de manière à rester durablement performante et axée sur les besoins. Pour permettre une évolution dynamique dans le domaine des infrastructures, il faut que la politique de service public puisse se fonder sur des paramètres clairement définis. Le présent chapitre décrit les principaux défis à relever par les différents secteurs en partant des principaux facteurs d'influence et aborde la politique qu'adoptera le Conseil fédéral afin de garantir

durablement des services de base efficaces sur l'ensemble du territoire, dans le domaine des infrastructures.

5.1 Poste

5.1.1 Défis

Dans toute l'Europe, le secteur postal se trouve en pleine mutation et doit faire face à d'importants défis:

Evolution technologique

Les nouvelles technologies engendrent notamment un phénomène de substitution dans le secteur de la poste aux lettres (courrier électronique, SMS). Néanmoins, elles permettent également de nouvelles applications, par exemple dans le trafic des paiements (facturation et paiement électroniques, gestion électronique des comptes) tout en autorisant le lancement de nouveaux produits. Les délimitations classiques du secteur postal disparaissent alors que les prestations financières et logistiques gagnent en importance. L'évolution technologique permet d'augmenter la productivité. Les parts de marché perdues engendrent un accroissement de la pression sur les frais de personnel.

Evolution du marché

En raison de l'évolution des marchés, on assiste à la création de grands groupes internationaux de services postaux et logistiques mieux à même de s'adapter aux nouveaux besoins de la clientèle. La clientèle commerciale devient également un segment de marché important pour la prospérité de la Poste suisse étant donné qu'elle génère 80 % du chiffre d'affaires. Les marchés de la poste aux lettres dans les pays européens rétrécissent au profit des marchés de l'Internet et de la téléphonie mobile. C'est également le cas en Suisse. Un grand nombre d'entreprises postales concernées par ce phénomène ont donc développé des stratégies de croissance à l'international destinées à compenser les pertes de volume.

Consolidation des entreprises postales en Europe

La consolidation des entreprises postales en Europe et leur transformation en groupes de services logistiques et postaux internationaux contribuent à mettre de plus en plus sous pression les petites et moyennes entreprises postales en termes de rentabilité et d'autonomie. Même les entreprises de moyenne importance telle que la Poste suisse n'ont aucune garantie de survie durable en tant qu'entreprise autonome et indépendante.

Evolution des besoins de la clientèle

L'évolution des besoins et du comportement de la clientèle exige de la part des entreprises postales des offres individualisées et caractérisées par une plus grande souplesse.

Ouverture du marché au sein de l'UE

La libéralisation des marchés postaux au sein de l'UE se poursuit. Depuis le 1^{er} janvier 2003, la limite de poids est de 100 g. A partir de 2006 elle ne sera plus que de 50 g et, le cas échéant, le marché de la poste aux lettres sera complètement ouvert à la concurrence à partir de 2009. Une étude réalisée sur mandat de l'UE concernant l'application de la première directive postale européenne du mois de novembre 2002 a examiné les répercussions de la libéralisation sur le marché de l'emploi dans le secteur postal. Force est de constater que le nombre d'emplois chez les fournisseurs du service universel a légèrement diminué entre 1995 et 2000 alors qu'il a nettement augmenté chez les fournisseurs privés. Dans l'ensemble, on relève une croissance des emplois de près de 5 %. Sur la base de l'ordonnance révisée sur la poste, les chiffres relatifs au taux d'activité dans le secteur postal suisse seront pour la première fois disponibles en 2005.

Contraintes politiques et économiques

Ces dernières années la politique suisse en matière de poste a toujours fait l'objet de violentes controverses. Des exigences parfois contradictoires ont été posées au Conseil fédéral et à la Poste en tant que fournisseur du service universel. Les directives politiques en la matière tendent à ne pas se limiter à la garantie du service universel et à prendre en compte les exigences du marché de l'emploi et de la politique régionale.

Finances publiques

La pression exercée sur les finances fédérales tend à renforcer l'exigence d'autonomie financière de la Poste également dans le domaine du service universel. Cette exigence s'exprime à un moment où les volumes diminuent dans les activités de base de la Poste (poste aux lettres) et sont substitués par d'autres produits.

5.1.2 Lignes directrices de la future politique de service public

En prenant des décisions dans le cadre du traitement de la Vue d'ensemble du marché postal, le Conseil fédéral et le Parlement ont défini les lignes directrices relatives au secteur postal et à la garantie du service postal universel:

- Vu la loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste, le Conseil fédéral veille à assurer dans tout le pays un service universel (trafic de paiements et services postaux) de qualité, accessible à tous et à des prix équitables.
- Pour garantir un service universel de qualité et accessible à tous sur l'ensemble du territoire, la Poste exploite un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire et adapte continuellement le service universel aux nouveaux besoins des clients et à l'évolution technologique. Le Conseil fédéral fera évaluer chaque année par un organisme indépendant la qualité du service universel (services réservés et non réservés) ainsi que la satisfaction de la clientèle par rapport à l'accès au service universel.

- Afin de garantir un service universel efficace et abordable, le Conseil fédéral veille à ce que la Poste assure le service universel en faveur de la population et de l'économie selon les principes de la gestion d'entreprise et qu'elle réalise toutes les rationalisations possibles.
- Le Conseil fédéral contrôlera l'ouverture du marché postal. Pour ce faire, il a introduit le régime des concessions. Le marché des colis est entièrement ouvert à la concurrence à partir de 2004 et la limite du monopole des lettres doit être abaissée à 100 g en 2006. Cette deuxième étape sera franchie dès que les répercussions de l'ouverture du marché auront été évaluées et dans la mesure où le financement du service universel est assuré. Parallèlement à l'ouverture du marché des colis, le Conseil fédéral a créé les bases juridiques nécessaires à l'introduction d'une concession obligatoire selon l'art. 6 LPO. En outre, il analysera les expériences faites en Suisse avec l'ouverture progressive du marché et en évaluera les répercussions sur la qualité du service universel, sur les régions et l'emploi. Par ailleurs, dans la perspective d'autres mesures de libéralisation, il soumettra au Parlement les propositions nécessaires tout en prenant en considération l'évolution au sein de l'UE.
- Le financement du service universel est organisé sur la base de l'actuelle loi sur la poste selon les principes suivants:
 - a. la Poste adapte continuellement son infrastructure (à savoir les centres de tri et la logistique) aux nouveaux besoins et veille ainsi à garantir une gestion d'entreprise rentable, rationnelle et efficace.
 - b. les recettes des services réservés et non réservés permettent de financer le service universel fourni sur l'ensemble du territoire et le réseau d'offices de poste nécessaire.
 - c. dans le cadre de la loi sur la poste en vigueur et tout en respectant le principe de la neutralité concurrentielle, la Poste ouvre de nouveaux champs d'activités pour financer le service universel et le réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire qui permet de le fournir.
 - d. pour financer le service universel, le Conseil fédéral prélèvera, dès que les conditions légales préalables seront remplies, des redevances sur les chiffres d'affaires des fournisseurs privés de services postaux non réservés qui sont soumis à concession.

S'il apparaît que les coûts du service universel (y compris ceux du réseau postal) ne peuvent pas être couverts par ces instruments, le Conseil fédéral présentera au Parlement un projet d'indemnisation des prestations d'intérêt général de la Poste.

- Depuis le 1er janvier 2004, les fournisseurs privés soumis à concession sont tenus par la loi de respecter les conditions de travail usuelles dans la branche. Pour ce faire, le Parlement a adopté une formulation équivalente à celle inscrite dans la loi sur les télécommunications.
- La régulation du marché postal a été renforcée et réorganisée en 2004. Une autorité de régulation à la structure légère est désormais chargée de surveiller la desserte de base en prestations postales et de réguler le marché postal.
- Le Parlement a adopté les bases juridiques permettant de recapitaliser la Poste. Ainsi, la Confédération pourra financer les provisions nécessaires sur la base d'une première évaluation de ses obligations en matière de pré-

voyance. Le Conseil fédéral fixera les modalités, la date et l'ampleur de la recapitalisation dès que les répercussions sur les provisions nécessaires de la révision partielle de la loi sur la CFP pourront être chiffrées de manière fiable. Le cas échéant, il soumettra au Parlement une recapitalisation dans le cadre de la procédure budgétaire.

Dans le cadre de l'évaluation mentionnée, le Conseil fédéral examinera les lignes directrices existantes et analysera l'évolution du marché en Suisse et dans l'UE. Se fondant sur cette évaluation, le Conseil fédéral proposera le cas échéant au Parlement une adaptation du cadre juridique dans le secteur postal en Suisse.

5.2 Télécommunications

5.2.1 Défis

Le service universel a fait ses preuves dans le domaine des télécommunications. Jusqu'au 31 décembre 2007, Swisscom Fixnet SA est titulaire de la concession en la matière. La prochaine concession devrait être octroyée au plus tard d'ici le 30 juin 2007 par la Commission de la communication (ComCom). Même si le système du service universel fonctionne bien, il convient de suivre attentivement son évolution. Le contenu du service universel et la manière dont il doit être assuré à l'avenir peuvent se modifier avec le temps, raison pour laquelle il s'agit de ne pas perdre de vue les facteurs susceptibles d'influer de manière significative sur le développement du service universel:

Evolution technologique

Dans le secteur des télécommunications, le progrès technologique joue un rôle particulièrement important. En premier lieu, il entraîne une augmentation des possibilités d'accès à un service donné. Ainsi, il existe aujourd'hui plusieurs manières d'accéder à Internet (raccordement fixe analogique ou numérique, câble TV, téléphone portable, etc.). Ensuite, l'avancée technologique offre d'autres moyens de répondre à un besoin existant. Par exemple, les malentendants envoient toujours plus de messages texte (SMS), car ce moyen de communication est à la fois plus pratique et plus discret qu'un service de transcription. Enfin, le progrès technologique crée de nouveaux besoins, à l'instar du téléchargement de films, rendu possible grâce à des technologies de raccordement avec des capacités de transmission élevées.

Evolution des besoins des clients

Les nouvelles offres ainsi que la baisse des prix modifient les attitudes de consommation de la population et de l'économie. Ainsi, la généralisation de la téléphonie mobile et de l'utilisation d'Internet, notamment, représente une évolution sociale significative de ces dernières années.

Ouverture du marché au sein de l'UE

L'ouverture du marché au sein de l'UE a accéléré le processus de libéralisation en Suisse. Notamment en ouvrant le dernier kilomètre et en renforçant l'autorité de régulation, l'UE a notablement influencé l'avenir du secteur en Suisse.

5.2.2

Lignes directrices de la future politique de service public

Dans les circonstances actuelles, et au vu des développements prévisibles dans le secteur des télécommunications, il n'est pas urgent de prendre des mesures supplémentaires pour assurer le service universel. Les éléments permettant de garantir un service universel efficace dans tout le pays sont suffisamment réglementés et ont fait leurs preuves dans la pratique:

- les fondements juridiques existent,
- les objectifs du service universel sont définis,
- la répartition des rôles entre les acteurs est clairement réglementée,
- les prestations relevant du service universel sont identifiées et décrites avec précision,
- les mécanismes relatifs à l'adaptation de l'étendue du service universel existent,
- les conditions de l'offre (prix et qualité) sont clairement fixées,
- le mécanisme d'octroi de la concession de service universel est en place,
- les modalités de financement sont réglementées.

La loi sur les télécommunications est actuellement retravaillée. Par cette révision proposée au Parlement, le Conseil fédéral veut notamment réglementer au niveau de la loi le dégroupage de la boucle locale déjà introduit par voie d'ordonnance, adapter le droit des télécommunications aux normes européennes et renforcer la protection des données et des consommateurs. La révision ne modifiera pas en profondeur le système du service universel. La principale nouveauté est la suivante: la ComCom pourra répartir entre plusieurs concessionnaires la fourniture des diverses prestations relevant du service universel, ce qui devrait renforcer la concurrence lors des appels d'offres publics. En outre, en cas d'absence de concurrents lors de la mise au concours, la ComCom pourra renoncer à un appel d'offres public avant d'attribuer d'office à un ou à plusieurs fournisseurs la garantie du service universel. Hormis l'actuelle révision de la loi sur les télécommunications, il n'y a pas d'autre mesure à prendre en ce moment.

Dans les grandes lignes, le service universel doit être garanti à long terme de la manière suivante:

- Vu l'internationalisation de l'économie, il est indiqué d'harmoniser la réglementation suisse avec les réglementations étrangères. Aujourd'hui, le service universel est compatible avec les principes du droit européen. Cependant, il convient de suivre avec attention les développements internationaux.
- Il s'agit de créer les conditions générales permettant de stimuler la concurrence. En libéralisant le dernier kilomètre, le Conseil fédéral s'est prononcé pour un renforcement de la concurrence. Les fournisseurs de services de télécommunication ont ainsi la possibilité d'établir une relation sans intermédiaire avec leurs clients et de déterminer librement leur offre de services, y compris les prix.

- Il faut continuer à développer le service universel en l’adaptant régulièrement aux besoins en constante mutation, moyennant un examen approfondi. Ce processus peut mener aussi bien à la fourniture de nouveaux services qu’à la suppression de services devenus obsolètes.
- Le financement du service universel doit être garanti à long terme, les coûts – et par conséquent le prix des prestations du service universel – étant maintenus dans des limites raisonnables et leur transparence encouragée.
- Il s’agit d’analyser régulièrement les conséquences du dégroupage de la boucle locale sur le service universel.

5.3 Médias électroniques (radio et télévision)

5.3.1 Défis

Depuis l’entrée en vigueur de la loi sur la radio et la télévision en 1991, ce secteur a connu des développements importants au niveau technologique, économique et social. Voici les principaux facteurs d’influence:

Les ressources financières sont limitées

En comparaison avec la plupart des Etats européens, la Suisse est un petit pays disposant de ressources limitées pour le financement des services de base. Vu l’ampleur des coûts fixes, les dépenses à consentir pour la mise en place d’un programme radio ou télévision ne dépendent pas de l’étendue grandeur de la zone de diffusion. Par contre, les recettes de la publicité et du parrainage en dépendent bien. La population relativement peu nombreuse restreint également l’ampleur du financement public, qu’il provienne des impôts ou, comme c’est le cas en Suisse, de redevances de réception perçues d’office. Par rapport à l’Europe, les redevances sont aujourd’hui très élevées en Suisse.

Le multilinguisme coûte cher

Il est incontestable que le multilinguisme de la Suisse doit également se refléter dans l’offre de base de la radiodiffusion. Mais le droit à une offre équivalente dans toutes les régions linguistiques du pays et le fait que les programmes de radio et de télévision sont presque exclusivement consommés dans la langue maternelle, entraînent forcément des coûts élevés. L’offre doit donc être proposée en trois versions en même temps, ce qui n’encourage guère les effets de synergie.

L’influence étrangère diminue le rendement commercial

Grâce à la densité élevée du réseau câblé et à la réception par satellite, de nombreux programmes d’Allemagne, de France et d’Italie – des pays bien plus grands que le nôtre et parlant nos langues – peuvent être aisément reçus dans les différentes régions linguistiques de Suisse. Qu’elles soient publiques ou privées, ces chaînes disposent de beaucoup plus de moyens que les diffuseurs suisses, et les téléspectateurs de toute la Suisse leur consacrent plus de la moitié de leur temps de télévision. Aucun autre pays d’Europe ne consomme autant de programmes étrangers. En outre, les chaînes privées étrangères et leurs fenêtres publicitaires sont une concurrence directe sur le marché de la publicité; à l’heure actuelle en effet, un tiers de la manne publicitaire brute pour la télévision revient à ces fenêtres publicitaires diffusées en

Suisse alémanique et en Suisse romande. A l'inverse, les programmes suisses ne suscitent guère d'intérêt hors de nos frontières.

Les aspects commerciaux l'emportent sur les aspects journalistiques

Suite à la libéralisation des médias électroniques et à l'arrivée de nouveaux diffuseurs privés, les facteurs économiques ont gagné une importance décisive. Même si les moyens techniques de production et de diffusion sont devenus moins onéreux, l'aménagement de chaînes de télévision généralistes engendre des dépenses d'investissement et d'exploitation, non seulement en raison des exigences plus élevées du public par rapport à des programmes conçus avec professionnalisme, mais aussi à cause de l'explosion des coûts générés par les droits en matière de film et de sport. L'ampleur de ces coûts fixes contraint les diffuseurs à concevoir leurs émissions pour une majorité de gens au sein de grands marchés, afin de parvenir à des économies d'échelle pertinentes au niveau de la gestion d'entreprise. Se retrouvent notamment sous pression des émissions entraînant des coûts de production élevés et s'adressant à une minorité. De telles émissions font également partie dans une certaine mesure de l'offre de base.

Le développement technologique

Bien qu'il soit plutôt en arrière-plan du débat public, le développement technologique remet pourtant fréquemment en question les principes actuels de la réglementation et donc la garantie de la desserte de base de radiodiffusion. Cette évolution se caractérise par la numérisation et par le phénomène de la convergence sur lequel elle repose. On entend par convergence la fusion croissante de deux domaines jadis bien distincts, à savoir la radiodiffusion et les télécommunications. Etant donné que la transmission numérique permet de diffuser des programmes de radiodiffusion et des services de télécommunication sur les mêmes fréquences, les diffuseurs de programmes sont en concurrence avec les puissantes entreprises internationales de télécommunication pour les mêmes canaux de transmission. Par nature, les acteurs les moins compétitifs sont les diffuseurs de petits programmes locaux ainsi que de programmes liés au service universel dont le contenu n'est pas orienté uniquement vers la consommation de masse.

5.3.2 Lignes directrices de la future politique de service public

Le Conseil fédéral a présenté sa conception de la future radiodiffusion en Suisse dans le message du 18 décembre 2002 concernant la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision. En ce qui concerne la desserte de base, le projet de loi comprend notamment les lignes directrices suivantes:

- Au centre de la nouvelle réglementation de la radiodiffusion se trouve la garantie d'un service de base fort et autonome, fourni avant tout par la SSR. Le service de base doit offrir des programmes équivalents dans toutes les régions linguistiques, être complet du point de vue du contenu, pouvoir être reçu sur tout le territoire et s'imposer face à la concurrence internationale. En raison de la concentration des moyens, le mandat de prestations confié à la SSR se limite à la couverture nationale de chaque région linguistique.

- Vu les conditions en vigueur sur le marché de la radiodiffusion, il n'est pas judicieux que le service de base soit financé uniquement par le marché; par ailleurs, un financement par le budget fédéral risquerait de compromettre l'indépendance du fournisseur de la desserte de base. Afin d'atteindre les objectifs constitutionnels dans ce domaine, il faut donc maintenir un financement par le biais des redevances de réception. Le produit des redevances reste principalement attribué à la SSR, qui se procure par ailleurs une plus faible part de ses moyens grâce aux recettes commerciales (publicité et parrainage).
- L'attribution de quotes-parts de la redevance à des diffuseurs locaux et régionaux de radio et de télévision, qui fournissent des programmes pour les régions, permet de répondre au besoin d'une couverture régionale relevant du service public.
- La nouvelle loi devra garantir l'équilibre entre la SSR et les diffuseurs privés, afin que les diffuseurs commerciaux puissent continuer à bénéficier d'une certaine marge de déploiement sur le marché. Des règles sur la publicité ont notamment été définies; elles favorisent un peu les diffuseurs privés en leur imposant moins de restrictions qu'à la SSR.

5.4 Transports publics

5.4.1 Défis

Augmentation du trafic

D'ici 2020, la Suisse devrait connaître une nouvelle augmentation, de l'ordre de 18 % à 48 %, du nombre de voyageurs-kilomètres parcourus aussi bien sur la route que sur le rail (chiffres donnés pour la période 1997–2020; prévisions en cours d'actualisation). Pour ces deux modes de transport, le trafic marchandises, mesuré en tonnes-kilomètres, devrait connaître une hausse de 45 % à 95 %. Pour autant que les investissements décidés par le peuple dans les transports publics se réalisent, le transport de voyageurs connaîtra une croissance exprimée en pour-cent nettement plus marquée sur le rail que sur la route. Il devrait en être de même du trafic marchandises en raison de la politique de transfert de la route au rail. Les transports publics devront faire face à l'attrait croissant des transports routiers et aériens. Par ailleurs, les problèmes de capacité seront à l'avenir toujours plus fréquents sur les routes et la fiabilité et la vitesse des transports pourraient en pâtir.

Ouverture des marchés

L'UE souhaite accélérer la mise en place d'un espace ferroviaire européen intégré et poursuivre la libéralisation dans ce domaine. Elle se préoccupe surtout de l'accès au réseau sans discrimination, des normes d'infrastructure et du trafic marchandises qu'elle entend totalement libéraliser d'ici 2006–2008, à l'image de ce qui existe en Suisse depuis 1999. Le premier paquet ferroviaire européen est entré en vigueur en mars 2003. Ces directives régissent la libéralisation accrue du marché, l'accès au réseau pour le trafic marchandises et garantissent le principe de non-discrimination dans l'octroi des sillons. Vraisemblablement, un second train de mesures devrait être avalisé en 2004, contribuant notamment à renforcer la sécurité et l'interopérabilité ainsi qu'à accélérer le cas échéant la libéralisation du trafic marchandises sur rail.

Pour l'heure, on examine une étape de libéralisation supplémentaire dans le secteur du transport de voyageurs (essentiellement règlement des appels d'offres dans le trafic régional et local, accès au marché dans le trafic voyageurs international et national, règles de base pour les subventions et indemnités).

Concurrence et exigences

La libéralisation croissante ne fera qu'augmenter la pression de la concurrence et les exigences posées aux entreprises. C'est pourquoi il faut s'attendre à une consolidation des structures des entreprises. Pour être en mesure de survivre à moyen terme, les entreprises devront être d'une certaine taille et disposer de modèles de gestion adaptés. Les petites entreprises ferroviaires et de bus ne sont actuellement guère préparées pour répondre à un appel d'offres. La clientèle, mais surtout la Confédération et les cantons ont tout intérêt à encourager une consolidation du marché dans le secteur, sans créer simultanément des monopoles et entraver ainsi la concurrence, l'efficacité et l'innovation. Cependant jusqu'à présent, des facteurs institutionnels et politiques ont retardé des collaborations ou des fusions favorisant l'efficacité.

Financement par les pouvoirs publics

Vu la précarité des finances publiques, le frein à l'endettement et les programmes d'allègement budgétaire de la Confédération, les contributions aux transports publics sont réduites. Au vu de l'accroissement attendu des volumes de trafic et des problèmes de capacité, une politique financière orientée vers l'avenir doit donc garantir le développement durable des transports publics. Cela étant, il est impératif de conserver la qualité et la sécurité des infrastructures construites ainsi que d'exploiter le trafic régional en recourant à des conditions cadres stables et fiables pour les entreprises. Il en va de même des autres étapes de réalisation des projets FTP. Dans le cas contraire, la longévité des infrastructures et la politique suisse des transports, basée sur le développement durable, seront substantiellement mises en danger et la desserte par les transports publics des régions périphériques sera remise en question.

Demandes et potentiels de la clientèle

Du fait de l'accroissement de la mobilité et du niveau de confort offert par l'auto et l'avion, le client a une autre approche de la qualité des transports publics. On veut toujours plus des offres en transport souples, accessibles à tout moment et partout. Le défi est de taille pour les transports publics qui misent sur d'autres éléments: regroupement des offres, ponctualité et fiabilité, excellent niveau de sécurité. En outre, selon la nouvelle loi sur l'égalité pour les handicapés, les transports publics doivent tenir compte des besoins des personnes handicapées de manière appropriée. Cependant, leurs potentiels sur le marché existent partout où le trafic est important, à l'avenir donc notamment dans le trafic d'agglomération, dans les liaisons entre les centres, dans le trafic de loisirs ou le trafic international.

Nouveautés technologiques

On notera à ce propos l'importance des nouvelles applications télématiques tels les systèmes de guidage et de sécurité pour l'infrastructure, les dispositifs de sécurité, l'ETCS ou le système de communication mobile des trains (GSM-R). D'autres possibilités existent au niveau de l'information (trafic et clientèle) et dans la billetterie. Cependant concernant la desserte de base, ce sont surtout la vente de billets, l'établissement des tarifs et l'information à la clientèle qui jouent un rôle.

5.4.2

Lignes directrices de la future politique de service public

Ces prochaines années, la Confédération entend observer les lignes directrices suivantes pour mener à bien sa politique de service public dans le domaine des transports publics.

Garantir la desserte de base

L'objectif est de continuer à offrir dans toutes les régions et à toutes les couches de la population une base de «prestations de transports publics» à un prix mesuré et de continuer d'assurer une desserte de base sûre et de qualité. Suite au rejet du contre-projet à l'initiative Avanti, des solutions aux problèmes incontestés du trafic d'agglomération sont à l'étude. Le cas échéant, un nouveau projet sera élaboré par la suite.

Assurer à long terme le financement des infrastructures et du trafic régional

Le financement des infrastructures (maintien de la qualité, exploitation et extensions du réseau) devra à l'avenir également être largement assuré par la Confédération. Par le biais de conventions sur les prestations qui seront conclues avec toutes les entreprises, la Confédération devra veiller à ce que la productivité progresse de manière constante. Concernant le maintien de la qualité, la sécurité et l'exploitation du réseau existant et ses futurs aménagements, il faut élaborer une perspective de financement fiable compte tenu de la planification des investissements à long terme et prendre en considération les coûts consécutifs des infrastructures et ceux de l'exploitation ferroviaire ultérieure. Les avantages qui en résulteront pour tout le système seront déterminants pour fixer les priorités concernant les aménagements du réseau.

Au niveau du trafic régional, la desserte de base continuera de nécessiter un fort engagement financier de la Confédération. Il y a lieu de reconduire et au besoin d'affiner le système convaincant des commandes et de l'indemnisation par les pouvoirs publics des coûts non couverts (réforme des chemins de fer 2). Dans ce cas également, il s'agit d'élaborer des perspectives financières claires et fiables. Au cas où le niveau de financement actuel ne peut être maintenu ou augmenté, il faut spécifier le type de réductions envisagées (applicables à tout le réseau, limitées à certaines régions ou à certaines offres). Il faut recourir davantage et de manière plus ciblée à la possibilité actuelle de mettre au concours l'exploitation de certains réseaux régionaux.

Améliorer l'efficacité et le rapport coûts-avantages pour les pouvoirs publics

La Confédération entend accroître l'efficacité des transports publics et améliorer le rapport coûts-avantages pour les pouvoirs publics. Chaque franc versé par les contribuables et investi dans les infrastructures et le trafic régional devrait renforcer les prestations et la qualité, de manière aussi à améliorer la compétitivité du rail par rapport à la route. Cela ne réussira cependant que si les entreprises disposent d'une marge de manœuvre suffisante pour accroître leur efficacité. Une concurrence soutenue peut dans ce cas jouer un rôle.

Consolider plus rapidement le trafic régional de voyageurs

En tant que principal opérateur ferroviaire (80 % du total des voyageurs-kilomètres), la CFF SA jouera dorénavant aussi un rôle-clé lorsqu'il s'agira d'assurer la desserte de base, plus spécifiquement dans le trafic national pour lequel elle n'est pas indemnisée par les pouvoirs publics. La CFF SA est une société anonyme de droit public dont la Confédération est l'unique propriétaire. Cette dernière possède aussi des parts à des degrés divers dans quelque 40 autres entreprises ferroviaires ou de bus, sa participation se situant le plus souvent entre 20 % et 40 %. Au vu de la libéralisation croissante du trafic régional, des exigences grandissantes imposées aux entreprises et de l'objectif susmentionné, à savoir améliorer l'efficacité et le rapport coûts-prestations pour les pouvoirs publics, la Confédération tirera profit de ses droits de propriétaire ou de copropriétaire pour consolider plus rapidement le paysage des transports publics en Suisse (train et autobus). Naturellement cela impliquera une collaboration étroite avec les cantons. L'objectif est d'obtenir des entreprises consolidées et prêtes à relever le défi des appels d'offres grâce à leurs compétences, à leur modèle de gestion et à leurs structures organisationnelles et financières. La réforme des chemins de fer 2, qui sera débattue au Parlement en 2004 devrait permettre de préciser les bases légales actuelles concernant les appels d'offres dans le trafic régional et d'adapter certains règlements concernant l'accès non discriminatoire au réseau.

5.5 Routes

5.5.1 Défis

Le secteur routier doit faire face à d'importants défis dans le domaine du service public:

Nouvelle péréquation financière

Jusqu'à présent fédéraliste, la répartition des tâches routières ne répond plus aux exigences futures et doit être revue de fond en comble. Dans le cadre de la nouvelle péréquation financière, le Conseil fédéral a proposé au Parlement des modifications concrètes qui devront être mises en œuvre ces prochaines années.

Evolution technologique

Le progrès technologique est très important surtout en télématique routière, où des avancées significatives ont été enregistrées et sont encore escomptées.

Finances publiques

Le manque de ressources financières des pouvoirs publics entraîne sans cesse le report de projets de construction.

Poursuite de l'augmentation du trafic

Le trafic sur les routes suisses a très fortement augmenté au cours des dernières décennies. Entre 1960 et 1998, le transport des voyageurs a été multiplié par 4,4 (facteur de croissance) et le transport routier des marchandises par 9! Bien que les scénarios décrivant l'évolution future du trafic prévoient de fortes impulsions en faveur du transfert du trafic individuel motorisé vers les transports publics et les

déplacements non motorisés, une croissance sensible de la circulation routière sera toujours d'actualité. La gestion de ce trafic requiert de grands efforts, puisque les capacités ne suffisent plus; on envisage ainsi des effets négatifs sur la sécurité routière, l'économie et la société. Différentes agglomérations et voies de communication importantes auraient une qualité de trafic insatisfaisante si des mesures n'étaient pas prises contre la raréfaction de l'offre. Le contre-projet du Conseil fédéral à l'initiative AVANTI présente les tronçons problématiques et les contre-mesures, réparties selon trois priorités:

Conservation de l'infrastructure routière

Vu l'âge de l'infrastructure, son étendue et la charge de trafic, le maintien de la fonctionnalité et de la disponibilité des routes nationales en particulier nécessite des moyens suffisants.

Amélioration de la sécurité routière

Le nombre de morts et des blessés graves sur les routes reste élevé. Ce n'est plus par des mesures isolées, mais par une politique globale qu'une amélioration sensible de la sécurité sera possible.

La nouvelle péréquation financière prévoit d'importantes nouveautés:

a. Routes nationales

La construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales sont aujourd'hui des tâches communes de la Confédération et des cantons. La loi fédérale et l'ordonnance sur les routes nationales fixent les compétences de ces collectivités, de la planification à l'utilisation en passant par l'établissement des projets, la construction et l'entretien. La loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin) est déterminante pour le financement. La part fédérale dans le financement des différentes tâches partielles est échelonnée en fonction de la capacité financière des cantons ainsi que des charges et de l'intérêt que représentent pour eux les routes nationales. Voici ce que prévoit la nouvelle solution:

- Etant donné l'avancement des travaux, la construction reste une tâche commune. Ce principe est valable pour l'achèvement du réseau tel qu'il a été arrêté.
- L'aménagement du réseau convenu et son extension par l'intégration de nouveaux tronçons passent entièrement à la Confédération, tant pour le financement que pour l'exécution des travaux.
- L'entretien et l'exploitation des routes nationales relèvent aussi intégralement de la compétence de la Confédération, ce qui signifie que cette dernière finance ces tâches partielles à 100 % et obtient la compétence d'exécution, qu'elle peut assumer elle-même ou déléguer à des tiers, les organes responsables pouvant être aussi bien étatiques que mixtes ou privés.

b. *Routes principales*

Certaines routes cantonales forment un réseau d'importance nationale et parfois internationale. Les ressources sont réparties par le biais de programmes pluriannuels, une allocation financière étant nécessaire pour chaque projet parvenu à maturité. Le subventionnement de cette solution commune se limite aux nouvelles constructions et aux aménagements; l'entretien et l'exploitation demeurent l'affaire des cantons. Les taux de subvention sont échelonnés en fonction de l'intérêt des cantons, de leur capacité financière, de leurs charges routières ainsi que des coûts du projet de construction. La nouvelle solution entend introduire une séparation partielle: compétence cantonale pour les projets normaux, mise en commun des tâches pour les grands projets.

- Projets de construction normaux: Cette tâche est transférée aux cantons. Ceux-ci reçoivent les moyens nécessaires sous forme de contributions globales, calculées d'après un indicateur structurel pondéré, le «kilométrage des routes principales».
- Projets d'envergure: On entend par là des projets difficiles à financer, que les cantons ne seraient pas en mesure de réaliser avec les moyens qui leur sont attribués globalement. Les projets d'envergure restent donc une tâche commune. La Confédération gère les ressources à l'aide de programmes.

Dans le cadre d'études plus poussées, diverses solutions ont été examinées et un modèle praticable a finalement été mis au point. Ce modèle présente toutefois d'importantes faiblesses de sorte que l'on a abandonné l'idée des projets difficiles à financer. La question des véritables projets d'envergure devra être abordée lors de l'établissement du plan sectoriel (aménagement du réseau).

Le projet RPT-route s'occupe de toutes les tâches financées par les ressources de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, de la surtaxe sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière. La LUMin constitue la base légale à cet effet. Le projet comprend les tâches suivantes:

- construction, entretien et exploitation des routes nationales;
- construction et aménagement de routes principales;
- suppression de passages à niveau et autres mesures de séparation du trafic;
- mesures de protection de l'environnement et du paysage nécessitées par le trafic routier;
- ouvrages de protection contre les dangers naturels le long des routes;
- contributions au financement de mesures autres que techniques.

Dans le domaine des routes, les lignes directrices de la future politique de service public sont les suivantes:

- La Nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons a pour but un nouveau règlement de la répartition des tâches relatives aux routes nationales et principales. Un transfert de compétences doit permettre d'obtenir une séparation et, de ce fait, une répartition des tâches ainsi qu'un financement plus rationnels entre Confédération et cantons. Le rapport RPT-route, qui fait partie de l'ensemble du projet RPT, sera mis en consultation en 2004, puis soumis au vote populaire. La nouvelle solution n'entrera probablement pas en vigueur avant 2007.
- En se fondant sur des critères fonctionnels, le Plan sectoriel des transports (route) définit un nouveau réseau routier fédéral, qui doit se composer d'un réseau de base et d'un réseau complémentaire. Ces critères fonctionnels sont les mêmes que ceux du Plan sectoriel des transports (rail) et sont compatibles avec ceux utilisés dans l'UE pour former le réseau routier européen TERN. La consultation 2002–2003 a débouché sur un large consensus à propos de ces critères.
- A l'avenir aussi, le réseau suisse des routes nationales devra demeurer fonctionnel. L'accroissement du trafic routier doit être maîtrisé par la gestion des capacités, par des mesures de compensation locales ainsi que par des aménagements ciblés.
- Dans le domaine de la conservation de l'infrastructure routière, la planification de l'entretien des routes nationales (UPlaNS) prévoit une remise en état préventive et à long terme des routes nationales. Celle-ci tient compte des coûts économiques et permet une planification intégrée, de même qu'un contrôle centralisé.
- La nouvelle politique de sécurité routière a pour objet de réduire le risque d'accident grave sans pour autant restreindre la mobilité. Cette politique, axée sur le long terme et englobant l'ensemble du système routier (individu, véhicule, route et exploitation), repose sur une nouvelle philosophie de la sécurité. Un processus participatif formulera d'ici fin 2004 les objectifs, la stratégie et les actions de cette nouvelle politique. Il s'agira alors de mettre en œuvre un premier programme de sécurité routière.
- L'importance de la locomotion douce (trafic des piétons et des cyclistes) est souvent sous-estimée. Pourtant près de la moitié des déplacements se font par ce moyen de locomotion. C'est donc à raison que l'on considère la locomotion douce, à côté des transports publics et du trafic motorisé individuel, comme le troisième pilier de notre politique de mobilité. Elle revêt une grande importance dans les agglomérations, puisque les problèmes de mobilité auxquels on y est confronté ne pourraient guère être résolus sans elle. Le Conseil fédéral a tenu compte de cette réalité dans son contre-projet à l'initiative Avanti en défendant la promotion de la locomotion douce en rapport avec les projets d'agglomération. Après le rejet de ce contre-projet, des solutions aux problèmes liés au trafic dans les agglomérations sont à l'étude.

6 La future politique de service public du Conseil fédéral

6.1 Bilan des réformes mises en oeuvre

Le Conseil fédéral estime que les réformes mises en œuvre depuis quelques années dans le secteur des infrastructures ont porté leurs fruits:

- En matière d'infrastructures, la Suisse continue de disposer de services de base sûrs et couvrant tout le territoire. En comparaison européenne, la qualité des prestations est également très bonne.
- Ces dernières années, l'efficacité des services de base a pu être considérablement améliorée et la productivité des entreprises publiques actives au niveau des infrastructures s'est accrue.
- A la veille d'affronter des défis de taille, les entreprises publiques et semi-publiques actives dans le secteur des infrastructures se positionnent généralement bien, également en comparaison internationale. Elles contribuent de manière vitale à la place économique suisse et garantissent à long terme des emplois qualifiés.

Cependant, vu que l'évolution des technologies et de l'économie se poursuit, que les clients adoptent sans cesse de nouveaux comportements, que le degré de libéralisation en Suisse est, dans certains domaines, inférieur à celui de l'UE (alors que les interdépendances économiques augmentent précisément dans les services liés aux infrastructures, de nouvelles réformes dans le secteur des infrastructures s'avèrent nécessaires.

6.2 Lignes directrices générales de la future politique de service public du Conseil fédéral

Concernant sa future politique de service public, le Conseil fédéral arrête les grandes lignes suivantes, tous secteurs confondus:

- En aménageant la politique de service public, il s'agira de mettre en œuvre certains principes généraux dans chaque secteur d'infrastructures (principe de l'accessibilité, etc., cf. 2.1). Ceux-ci autorisent cependant aussi des solutions individuelles, sectorielles.
- L'objectif majeur est de fournir également à l'avenir une offre de services de base sûre, finançable, couvrant tout le territoire et de bonne qualité. Ainsi, la Confédération contribue à la qualité de vie de la population, à la cohésion nationale et à l'attrait de la place économique suisse.
- L'efficacité devant caractériser autant que possible les services de base, il faut constamment améliorer la productivité. De la sorte, prix et tarifs peuvent être maintenus à un niveau abordable. Par ailleurs, les charges financières qui en résultent pour la Confédération – et donc le contribuable – peuvent être maîtrisées.
- Le Conseil fédéral souhaite en principe que chaque secteur finance ses prestations de base. Au besoin, même des entreprises ne fournissant aucune prestation de ce genre doivent être sollicitées pour le financement. Des subven-

tions ne doivent être prévues que lorsque les prestations ne peuvent pas être intégralement financées par le secteur lui-même, notamment dans les transports publics. Elles sont alors versées selon le principe de la commande (commande et indemnisation des prestations d'intérêt général).

- S'il veut remplir son mandat à long terme, le service public doit être constamment adapté aux nouveaux besoins et exigences. Pour ce faire, il s'agit d'adapter les prestations à l'évolution de la clientèle, tout en tenant compte des changements parfois rapides que connaissent la technologie, l'économie et la politique internationale. Un service public qui fixe définitivement à un certain niveau les prestations ou les modes de production, ne saurait subsister et met en danger à long terme la qualité des prestations et la sécurité de l'emploi.
- L'évolution que connaît l'Union européenne est déterminante pour le service public en Suisse. Bien que non membre, la Suisse est cependant liée au marché intérieur européen et ne saurait échapper aux processus économiques et politiques que connaît l'Europe. Le Conseil fédéral souhaite assurer la compatibilité avec l'UE dans les domaines où cette comptabilité est judicieuse, tout en se réservant le droit de s'écarter des normes de l'UE pour des raisons majeures'.
- Les éléments de concurrence sont, entre autres, essentiels pour améliorer l'efficacité du service public et accroître la qualité des prestations. Il faut examiner dans chaque cas quels éléments contribuent à améliorer l'efficacité, la qualité et la sécurité, des prestations. Par ailleurs, les rôles de régulateur et d'acteur du marché doivent être séparés sur le plan fonctionnel.
- Les entreprises actives dans le domaine des infrastructures peuvent appartenir à l'Etat ou relever du secteur semi-étatique ou du secteur privé. Il s'agit de trouver, pour chaque secteur, les solutions adéquates, compte tenu des critères déterminants que sont la garantie du service public, une fourniture efficace des prestations et les intérêts de l'économie nationale.
- Il faut s'attendre à d'autres réformes dans le domaine du service public. Cependant, le Conseil fédéral entend clairement progresser par étapes. A l'étranger, plusieurs exemples ont montré que des réformes entreprises de manière irréfléchie et à la hâte menacent la qualité du service public. A l'inverse, une libéralisation tardive implique le risque que les créneaux soient déjà occupés dans le nouveau marché européen et que les entreprises suisses ne parviennent pas obtenir la taille critique et à se profiler sur le marché. Par conséquent, il n'est possible d'avancer progressivement que lorsque les réformes sont engagées suffisamment tôt.

6.3 Lignes directrices sectorielles de la future politique de service public du Conseil fédéral

Dans les lignes directrices abordées au chap. 5, le Conseil fédéral définit sa future politique de service public dans différents secteurs. Voici en résumé l'état actuel et l'avenir de cette politique dans les différents secteurs:

Poste

La Confédération veille à assurer un service universel de qualité, couvrant tout le territoire et accessible à tous et à des prix abordables. Afin de garantir ce service, la Poste est chargée par la Confédération d'exploiter un réseau d'offices de poste couvrant tout le pays, d'adapter constamment le service universel au comportement de la clientèle ainsi qu'à l'évolution technologique, et de fournir ces prestations selon des principes de gestion d'entreprise. L'optimisation accrue des coûts, les recettes du service universel, le développement de nouveaux champs d'activité et des redevances de concession garantissent le financement du service postal universel, pour autant que les conditions légales soient remplies. Au besoin, le Conseil fédéral soumettra au Parlement un projet en vue d'indemniser les prestations postales d'intérêt général. Le marché des colis sera totalement libéralisé dès 2004 tandis que la limite de monopole pour les lettres devrait être abaissée à 100 grammes dès 2006. La seconde étape sera mise en oeuvre après examen des effets de la libéralisation et pour autant que le financement du service universel soit garanti. L'ouverture progressive et contrôlée du marché postal implique le renforcement et la réorganisation de la régulation. Dorénavant une autorité de régulation de quelques membres surveillera le service universel et réglementera le marché postal. Au cours des prochaines années et au vu de l'évolution des marchés suisse et européen, le Conseil fédéral décidera des changements législatifs à apporter dans le secteur postal.

Télécommunications

Le service universel dans le domaine des télécommunications a fait ses preuves. Jusqu'à fin 2007, Swisscom Fixnet est le titulaire de la concession de service universel octroyée dans le cadre d'un appel d'offres public lancé par la Commission fédérale de la communication (ComCom). La révision en cours de la loi sur les télécommunications, proposée au Parlement, ne modifiera pas en profondeur le service universel. Nouveauté principale: la ComCom peut attribuer à plusieurs concessionnaires la fourniture de diverses prestations relevant du service universel, afin de renforcer la concurrence lors des mises au concours publiques. Au vu des développements prévisibles dans le secteur des télécommunications, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire de prendre des mesures supplémentaires pour garantir le service universel. Il faut continuer à développer le service universel en adaptant régulièrement son étendue aux besoins en constante mutation, moyennant un examen approfondi.

Médias électroniques (radio et télévision)

Le Conseil fédéral a présenté sa conception de la future politique en matière de desserte de base dans le message du 18 décembre 2002 concernant la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision. Au centre de la nouvelle réglementation de la radiodiffusion se trouve la garantie d'une desserte de base forte et autonome, fournie avant tout par la SSR. La desserte de base doit offrir des programmes équivalents dans toutes les régions linguistiques, être complète du point de vue du contenu, pouvoir être reçue sur tout le territoire et s'imposer face à la concurrence internationale. Son financement doit continuer à être assuré par les redevances de réception. Le produit des redevances sera principalement attribué à la SSR, qui tirera une plus petite part de ses moyens des recettes commerciales. Les diffuseurs de programmes locaux et régionaux de radio et de télévision proposant des émissions à caractère régional devront bénéficier également d'une part du produit des redevan-

ces, ce qui permettra de tenir compte de la nécessité d'une couverture régionale en programmes relevant du service public. Avec cette nouvelle loi, le Conseil fédéral garantira l'équilibre entre la SSR et les diffuseurs privés, afin que les diffuseurs commerciaux puissent continuer à bénéficier d'une certaine marge de déploiement sur le marché.

Transports publics

La Confédération entend garantir la desserte de base des transports publics et assurer à long terme le financement des infrastructures. Il faut continuer d'améliorer l'efficacité et le rapport coûts-avantages pour les pouvoirs publics afin de limiter les dépenses publiques. Des éléments de concurrence sont donc essentiels. De même il faut des conditions permettant aux entreprises de se profiler et d'évoluer sur le marché. Pour l'heure, les outils disponibles (concession, procédure de commande au titre de tâches communes à la Confédération et aux cantons, appels d'offres, conventions sur les prestations, stratégies du propriétaire) sont suffisants. Mais il faudra, en collaboration avec l'UE, les harmoniser puis les développer dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2. La Confédération veille à ce que les entreprises suisses puissent se consolider plus rapidement. Après le rejet du contre-projet à l'initiative Avanti, des solutions aux problèmes incontestés du trafic d'agglomération sont à l'étude. Le cas échéant, un nouveau projet sera élaboré.

Routes

Concernant les routes nationales et principales, la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons entraîne une nouvelle réglementation de la répartition des tâches, qui ne devrait cependant pas entrer en vigueur avant 2007. Quant au plan sectoriel des transports, il définit à l'aide de critères fonctionnels un nouveau réseau routier fédéral, comprenant un réseau de base et un réseau complémentaire. Il s'agit de maintenir dans tout le pays le même niveau de prestations (qualité, sécurité du trafic et desserte) en recourant à différents moyens: gestion des capacités, mesures compensatoires ponctuelles et réalisables à court terme, suppression ciblée des goulets d'étranglement et travaux complémentaires. Avec la nouvelle politique de sécurité routière, le Conseil fédéral veut réduire le nombre d'accidents graves sans pour autant restreindre la mobilité.

6.4

Etat d'avancement des principaux dossiers

Le tableau suivant résume l'état d'avancement des principaux dossiers dans les différents secteurs.

Secteur/Projet	Concernant le service public	Concept/rapport d'experts	Consultation	Décision du CF/message	Parlement	Référendum/votation	Application/mise en oeuvre/ordonnance
Télécommunications Loi sur les télécommunications	Révision mineure du service universel						
Radio/TV LRTV	Service universel régional, surveillance						
POSTE Ordonnance sur la poste	Concrétisation de la Vue d'ensemble du marché postal et des modifications LPO						
Transports publics Plan sectoriel des transports (rail) Réforme des chemins de fer 2	Réseau, aménagements Financement de l'infrastructure						
Routes Plan sectoriel des transports (route) Politique de sécurité routière RPT, routes	Réseau, aménagements Accroissement de la sécurité routière Nouvelle répartition des tâches						
Electricité Organisation du secteur de l'électricité (OSEL)	Décision du CF concernant la suite à donner, projet OSEL, commission d'experts						
Aviation civile Rapport sur l'aviation civile							

Explications



Réalisation achevée d'ici fin 2003



Réalisation prévue pour 2004



Réalisation vraisemblablement en 2005

I. Bases légales

A Poste

- Loi fédérale sur la poste (LPO), RS 783.0
- Ordonnance sur la poste (OPO), RS 783.01
- Loi fédérale sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (loi sur l'organisation de la Poste, LOP), RS 783.1

B Télécommunications

- Loi sur les télécommunications (LTC), RS 784.10
- Ordonnance sur les services de télécommunication (OST), RS 784.101.1
- Ordonnance sur les raccordements de télécommunication situés hors des zones habitées, RS 784.101.12

C Radio et télévision

- Constitution fédérale (Cst.), RS 101
- Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV), RS 784.40
- Ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV), RS 784.401
- Concession SRG SSR du 18 novembre 1992
- Concession swissinfo/SRI du 14 juin 1993
- Différentes concessions pour des diffuseurs radio/TV locaux et régionaux

D Transports publics

- Loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF), RS 742.101
- Ordonnance sur les indemnités, les prêts et les aides financières selon la loi sur les chemins de fer (Ordonnance sur les indemnités, OIPAF), RS 742.101.1
- Loi sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF), RS 742.31
- Loi fédérale sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par routes (Loi sur le transport de voyageurs, LTV), RS 744.10

E Routes

- Constitution fédérale (Cst.), RS 101
- Arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales, RS 725.113.11
- Loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN), RS 725.11
- Loi fédérale sur la circulation routière (LCR), RS 741.01
- Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin), RS 725.116.2
- Ordonnance sur les routes nationales (ORN), RS 725.111
- Ordonnance sur les routes principales, RS 725.116.23

II. Evolution de l'emploi dans les secteurs des transports publics, de la poste, des télécommunications et de la navigation aérienne (CFF, La Poste, Swisscom et Skyguide)

A1 Secteur des transports publics

Selon le Service d'information pour les transports publics LITRA, le nombre de personnes employées dans les transports publics est passé de 61 659 unités en 1995 à 56 935 en 2001 (cf. tableau). Durant la même période, les CFF ont supprimé 5000 postes.

	1995	2001*
CFF	33 529	28 339
Chemins de fer privés	7 970	7 430
Entreprises spéciales	6 955	7 459
Moyens de transport à courte distance	8 204	7 924
Service des cars postaux	2 182	2 621
Entreprises concessionnaires d'automobiles	2 103	2 486
Navigation	716	676
Total	61 659	56 935

* Données en partie provisoires

A2 CFF

1. Evolution des effectifs de 1998 à 2002

Le tableau suivant montre l'évolution des effectifs de la CFF SA (y c. CFF Cargo SA) de 1998 à 2002, à chaque fois à la fin de l'exercice.

	1998	1999	2000	2001	2002
CFF	30 037	28 704	28 116	28 551	27 632

Régie de la Confédération jusqu'en 1998, les CFF sont depuis 1999 une société anonyme de droit public. Entre 1999 et 2002, plus de 1000 emplois ont été transférés des CFF vers d'autres employeurs (p. ex. Alp-Transit, fondation de la caisse maladie atupri, Securitrans SA, pool de formation login).

2. Plans de suppression d'emplois existants

Les explications suivantes se réfèrent à des informations que les CFF ont déjà publiées.

Les effectifs seront spécialement touchés par les projets phares «ATR/RCC». L'un, l'ATR (Automatisation Télécommande Réseau) consiste à automatiser l'exploitation (suppression des anciens postes d'aiguillage, construction de centres de télécom-

mande), tandis que l'autre, le RCC (Rail Control Center) centralise des fonctions essentielles de l'exploitation dans un centre de contrôle et plusieurs centres régionaux. Les deux projets s'étendent sur plus de 10 ans et concernent des collaborateurs sur tout le réseau CFF. En fonction des volumes d'investissement, on évalue à 390 les postes à plein temps supprimés lors des étapes 2004 à 2006.

D'autres projets de restructuration suppriment moins d'emplois. Seul le projet «Nouveau trafic de wagons complets» (Cargo) prévoit une réduction de postes supérieure à 200 emplois pour les années 2004 à 2006. Dans ce cas également, toutes les régions du pays sont touchées.

Au nombre des projets de moindre envergure, on retiendra la restructuration du transport des bagages ainsi que l'externalisation des services de conciergerie dans les gares. Dans le secteur du transport des bagages, les CFF réduisent le nombre des gares offrant cette prestation suite au recul des volumes de bagages. Cette restructuration implique que, des 580 collaborateurs actuels, seuls 400 à 450 conserveront leur emploi. Par ailleurs, les CFF confient à deux entreprises privées les tâches de conciergerie de quelque 600 stations situées dans toute la Suisse. Les gares Rail-City ne sont pas concernées.

Jusqu'à présent, les CFF ont procédé aux restructurations nécessaires en les rendant socialement supportables et en renonçant à des licenciements pour des raisons d'exploitation ou économiques. Aux collaborateurs concernés, ils offrent la possibilité de se réorienter professionnellement en bénéficiant d'un soutien spécifique ainsi que de postes convenables à l'intérieur ou à l'extérieur de l'entreprise. Le «Contrat social» signé avec les partenaires sociaux et en vigueur jusqu'au 31 décembre 2000 a été remplacé par la convention collective de travail CFF à partir du 1^{er} janvier 2001.

3. Perspectives

Les CFF estiment que la baisse des effectifs devrait se poursuivre au cours des prochaines années cependant à une cadence moins soutenue qu'entre 1999 et 2002.

B1 Secteur postal

Jusqu'à présent, l'évolution de l'emploi sur le marché postal n'a pas fait l'objet d'études systématiques tenant également compte des fournisseurs privés. L'ordonnance révisée sur la poste, entrée en vigueur début 2004 devrait combler cette lacune. Selon son rapport de gestion 2002, la Poste suisse a pratiquement offert le même nombre de postes à plein temps dans le groupe qu'en 1999. Depuis la réforme de la poste, une multitude de petits fournisseurs et quelques grandes entreprises de services postaux sont apparus sur le marché et ont créé de nouveaux emplois. Cependant, on ne dispose pour l'heure d'aucun chiffre consolidé concernant les emplois créés chez les nouveaux fournisseurs.

B2 La Poste

1. Evolution des effectifs entre 1998 et 2002

Le tableau suivant montre l'évolution des effectifs de 1998 à 2002 (moyennes annuelles sans apprentis) pour tout le groupe (y. c. filiales étrangères) et pour l'entreprise en Suisse (maison mère et filiales).

	1998	1999	2000	2001	2002
Entreprise en Suisse	42 447	43 819	44 528	43 864	43 301
Groupe	42 480	43 853	44 590	44 019	43 764

2. Plans de suppression d'emplois

Les explications suivantes se réfèrent à des informations que la Poste a déjà publiées.

Le tableau suivant donne un aperçu des projets d'envergure que la Poste vient de lancer:

Descriptif du projet	Réalisation	Conséquences pour le personnel et les régions périphériques
<i>Transport de valeurs et d'espèces; suppression du canal des envois-valeurs:</i> Avril 03 Actuellement très déficitaire, le canal des envois-valeurs (transport de valeurs et de recommandés) est remplacé par un nouveau produit rentable et répondant mieux aux besoins de la clientèle.		Quelques postes ou temps partiels dans les centres Courrier dans les régions périphériques: Bellinzzone, Chiasso, Bienne, Brigue, Sion, Olten, St-Gall, Coire. (CH: suppression de 40 postes)
<i>Optimisation du réseau de garages:</i> Le rajeunissement du parc de véhicules entraîne des services à plus long intervalle et donc un recul des volumes de maintenance. Il faut réorganiser les garages parfois très petits. Selon les sites, on envisage la fermeture, un management buy-out ou des collaborations avec des partenaires.	2003–2006	Quelques postes dans des garages de régions périphériques: Bienne, Brigue, Delémont, Sion, Yverdon, Meiringen, Coire, Heiden, Gossau, St. Moritz, Lugano. (CH: suppression de 90 postes).
<i>Reengineering Mail Processing (REMA):</i> Adapter les processus de traitement du courrier aux besoins futurs. Traitement dans trois centres installés sur l'axe du pied du Jura et dans 6 centres secondaires dans les régions de Genève, Bâle, Berne, Lucerne, Bellinzzone et St-Gall.	2006–2008	Par rapport aux données prises en compte dans le projet, suppression de 2 390 postes à plein temps dans les 18 centres actuels. Cf. rapport REMA pour plus de détails.

Descriptif du projet	Réalisation	Conséquences pour le personnel et les régions périphériques
<i>Réseau des offices de poste</i> La Poste a l'un des réseaux d'offices les plus denses du monde. L'évolution des besoins de la clientèle, la libéralisation des marchés postaux, une concurrence et une pression croissantes sur les prix sont autant d'éléments qui obligent à restructurer le réseau des offices de poste. Conformément aux vœux du législateur, la desserte de base reste assurée dans tout le pays et doit être de bonne qualité.	2001–2005	Au total, suppression de 950 unités de personnel. Dont déjà supprimées (8.03): 280 unités de personnel Restent à supprimer: 670 unités de personnel. Une attention particulière est vouée à la suppression des emplois dans les régions périphériques dans le cadre de la réorganisation et de la réduction du temps de travail dans le réseau postal prévue pour 2004.
<i>Distribution</i> La baisse du trafic et l'évolution du comportement de la clientèle se sont également répercutées sur la distribution, où quelque 300 unités de personnel seront supprimées en 2004. Comme la Poste l'avait également annoncé à la mi-décembre, de nouvelles possibilités d'affectation seront cherchées au sein de la Poste pour les collaborateurs touchés par ces mesures. En outre, la Poste négocie avec les syndicats des mesures visant à atténuer les conséquences.	2004	Dans toute la Suisse, réduction de quelque 300 unités de personnel.
<i>Fusion des unités Transport des envois postaux et PosteColis</i> Le projet vise à optimiser les frais généraux de gestion et à tenir compte des volumes de trafic en baisse. Les deux services fusionneront dans l'unité PosteColis dès janvier 2004.	2004	Les unités de gestion régionales des deux services seront regroupées et optimisées. On ne sait pour l'heure pas exactement quelles en seront les conséquences pour les régions périphériques.

En cas de changements des structures et de l'organisation de l'entreprise, l'annexe 5 de la CCT Poste «accord social» est de rigueur. Au cas où les mesures de l'accord social s'avèrent insuffisantes, notamment lorsqu'un très grand nombre de collaborateurs est concerné, les syndicats sont consultés pour décider d'un plan social. En 2002, trois plans sociaux ont été négociés et approuvés par les organes de décision:

Personnes concernées	624
Dont bénéficiant de solutions socialement compatibles	618
Pour lesquelles une solution se dessine	6
Licenciements prononcés	–

En 2003, trois plans sociaux ont été négociés (personnel des garages, REMA et réduction du temps de travail dans le réseau postal). Pour l'heure, ils sont en voie de concrétisation, bien que REMA ne s'achève vraisemblablement qu'en 2009.

Jusqu'à présent, la Poste n'a licencié personne en raison de ses projets de restructuration.

3. Perspectives

Pour l'exercice 2003, le groupe évalue ses effectifs moyens à environ 43 000 unités de personnel (sans le personnel en apprentissage). La planification générale prévoit de les réduire de 3500 unités d'ici 2008, par le biais des projets précédemment mentionnés, REMA y contribuant à raison de 2400 unités.

C1 Secteur des télécommunications

Selon des estimations de l'Office fédéral de la communication (OFCOM), le nombre des personnes employées à plein temps chez les principaux fournisseurs de services télécoms en Suisse a passé de quelque 22 900 à 23 500 depuis la libéralisation du secteur, soit entre 1998 et 2002. Durant la même période, chez Swisscom, qui bénéficiait autrefois du monopole (Télécom PTT), le nombre des emplois à plein temps a reculé de 20 600 à 17 300 (cette statistique ne tient compte que des collaborateurs de Swisscom rattachés au secteur des télécommunications).

C2 Swisscom

1. Evolution des effectifs de 1998 à 2002

Le tableau suivant montre l'évolution des effectifs de 1998 à 2002 (à chaque fois au 31 décembre) pour tout le groupe (y c. filiales étrangères) et pour le groupe en Suisse.

	1998	1999	2000	2001	2002
Groupe en Suisse	21 946	19 254	17 459	17 784	17 171
Filiales étrangères	0	2 523	3 145	3 544	3 299
Groupe	21 946	21 777	20 604	21 328	20 470

2. Plans de suppression d'emplois existants

Les explications suivantes se réfèrent à des informations que Swisscom a déjà publiées.

En janvier 2003, Swisscom a indiqué vouloir supprimer 1190 postes à plein temps en 2003. Sont concernés Fixnet (120), Cablex (80), Entreprise Solutions (380), Systems (470), IT Services (80) et Corporate (60). En revanche, 140 équivalents temps plein ont été créés dans la filiale Mobile, si bien que les effectifs de Swisscom connaissent une baisse nette de 5,1 % par rapport à 2002. Des emplois sont surtout supprimés dans les cantons de Fribourg (33 %, soit 121 postes à plein temps), de Genève (14 %, 81 postes), de Lucerne (9 %, 64 postes) et de Zurich (7 %, 213 postes).

En octobre 2003, Swisscom a annoncé la suppression de 655 autres postes à plein temps en 2004, soit 4 % de ses effectifs. Des emplois seront supprimés chez Fixnet (260), Bluewin (40), IT-Services (300) et Swisscom Immeubles SA (55). Quant aux conséquences régionales de ces mesures, elles ne pourront être globalement chiffrées qu'au premier trimestre 2004. A fin 2004 et selon ses plans, Swisscom devrait offrir quelque 15 300 emplois à plein temps en Suisse.

Par le biais des fluctuations naturelles, des mutations et des nouveaux modèles de temps de travail, Swisscom cherche à limiter au minimum le nombre d'employés concernés. Ceux-ci bénéficient du plan social généreux. Depuis 1998, Swisscom a investi deux milliards de francs dans des plans sociaux. Les collaborateurs concernés sont secondés dans leur réorientation professionnelle et touchent l'intégralité de leur salaire pendant 12 à 18 mois. Des quelque 1900 personnes qui ont suivi jusqu'à présent ce programme, 90 % ont retrouvé un emploi. Quant aux collaborateurs plus âgés et qui répondent à certains critères, ils ont droit aux prestations de WORK_LINK AG. Cette entreprise leur propose un emploi temporaire jusqu'à 60 ans, puis ils bénéficient d'une retraite anticipée. En outre le plan social englobe le programme de création d'entreprises Co-Motion, à l'intention de ceux qui souhaitent devenir indépendants.

3. Perspectives

Vu des perspectives de croissance limitées en Suisse, une concurrence de plus en plus âpre et la tendance à une régulation accrue, Swisscom continuera vraisemblablement de réduire ses effectifs en Suisse au cours des prochaines années.

D1 Skyguide

1. Evolution des effectifs de 1998 à 2002

Les effectifs en personnel de Skyguide ont évolué de la manière suivante de 1998 à 2002 (chiffres au 31 décembre):

	1998	1999	2000	2001	2002
Skyguide	848	859	919	966	1088

2. Plans de suppression d'emplois existants et perspectives

On ne prévoit pas de supprimer des emplois. Au contraire, Skyguide continuera d'embaucher ces prochaines années et évalue pour 2007 ses effectifs à 1264 emplois à plein temps.

III. Etat de la libéralisation en Suisse et dans l'UE

A Poste

Limite du monopole dans le secteur postal:

Année	UE	CH
2004	Poste aux lettres 100 g Colis libre	Poste aux lettres 1 kg Colis libre
2006	Poste aux lettres 50 g	Poste aux lettres 100 g, après évaluation et dans la mesure où le financement du service universel est garanti

L'UE prévoit une ouverture complète du marché postal en 2009; la décision définitive doit être prise en 2007.

B Télécommunication

	UE	CH
Concurrence	Concurrence dans les marchés de détail, le marché des raccordements et les marchés de gros (prestations intermédiaires).	Comme dans l'UE, sauf dans le marché des raccordements et dans certains marchés de gros (objet de la révision de la LTC)
Régulation	Régulation ex-ante: en cas de position dominante sur le marché, le régulateur intervient d'office et définit les prix et conditions des prestations intermédiaires	Régulation ex-post: en cas de position dominante sur le marché, le régulateur intervient uniquement lorsque les acteurs du marché ne parviennent pas à s'entendre.

C Radio et télévision

En Suisse, dans le secteur de la radio et de la télévision, les marchés sont ouverts aux acteurs privés intéressés et sont soumis, en ce qui concerne la régulation, aux mêmes règles que dans les autres pays européens. En ce qui concerne la télévision, la Suisse s'est engagée, en 1991, à respecter les prescriptions européennes en ratifiant la convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontière. Quant à la nouvelle loi sur la radio et la télévision, actuellement en discussion au Parlement, elle est entièrement compatible avec le droit européen. Avec la participation prévue au projet Media de l'UE dans le cadre des bilatérales II, la Suisse reprendra dans les grandes lignes la directive de l'UE sur la télévision (directive 89/552/CEE).

D Transports publics

En ce qui concerne la libéralisation dans le domaine des transports publics, on relèvera principalement le premier paquet de l'UE pour le secteur ferroviaire, l'ouverture du marché du trafic ferroviaire de marchandises ainsi que quelques autres réglementations. La Suisse n'est pas en retard et a déjà appliqué les prescriptions européennes. L'unique point de discordance avec l'UE concernant la reprise du paquet pour le secteur ferroviaire est la question de savoir quelle sera la forme à donner au service de vente des sillons. La question de la définition d'une réglementation compatible avec les prescriptions européennes est actuellement en discussion et sera réglée dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2.

En ce qui concerne les appels d'offres dans le secteur du trafic voyageurs, il n'existe aucune prescription européenne claire. En effet, l'interprétation du règlement ad hoc est controversée au sein de l'UE. Au niveau européen, un des compromis serait d'adjudger les prestations d'intérêt général (transports indemnisés) selon une procédure transparente. La transparence signifie qu'il faut pouvoir prouver que le soumissionnaire le moins cher a obtenu l'adjudication. En Suisse, une telle procédure n'existe pas encore. La réforme des chemins de fer 2 prévoit d'introduire une procédure d'adjudication transparente grâce au benchmarking et à des règles d'appels d'offre.

E Routes

Dans le domaine des routes, la Suisse est tout à fait en phase avec les prescriptions européennes.

F Electricité et gaz

La loi sur le marché de l'électricité rejetée par le peuple en septembre 2002 aurait rendu possible une ouverture du marché compatible avec l'UE. Il y a donc bien une différence par rapport à l'UE tant en ce qui concerne l'électricité que le gaz.

Marché de l'électricité: Directive 2003/54/CE du 26 juin 2003 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE:

Art. 10

Gestionnaire de réseau de transport indépendant sur le plan de la forme juridique, de l'organisation et du pouvoir de décision.

CH: absence de base légale régissant l'exercice des tâches du gestionnaire de réseau de transport

Art. 20

Garantir l'accès des tiers au réseau sur la base de tarifs publiés.

CH: Accès au réseau possible selon les cas par l'intermédiaire de la loi sur les cartels (LCart). Aucune base légale ne permet d'appliquer des tarifs publiés et non discriminatoires.

Art. 21

Clients non résidentiels dès le 1^{er} juillet 2004 et tous les clients éligibles dès le 1^{er} juillet 2007.

CH: Eligibilité autorisée selon les cas par la LCart.

Art. 23

Désignation d'autorités de régulation indépendantes du secteur de l'électricité, chargées d'assurer la non-discrimination, une concurrence effective et le fonctionnement efficace du marché.

CH: absence de base légale régissant l'exercice des tâches de l'autorité de régulation.

Marché du gaz: Directive 2003/55/CE du 26 juin 2003 concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE:

Art. 9

Gestionnaire de réseau de transport indépendant sur le plan de la forme juridique, de l'organisation et du pouvoir de décision.

CH: pas de réglementation similaire.

Art. 18

Accès des tiers au réseau sur la base de tarifs publiés.

CH: Art. 13 de la loi fédérale sur les installations de transport par conduites (RS 746.1) permet l'accès des tiers uniquement au réseau haute pression (HP), sur la base de tarifs négociés. En cas de différend, l'Office fédéral de l'énergie prend les décisions concernant le droit de passage et arrête les conditions contractuelles.

Art. 23

Clients non résidentiels dès le 1^{er} juillet 2004 et tous les clients éligibles dès le 1^{er} juillet 2007.

CH: Accès déjà possible mais uniquement au réseau HP.

Art. 25

Désignation d'autorités de régulation indépendantes du secteur du gaz, chargées d'assurer la non-discrimination, une concurrence effective et le fonctionnement efficace du marché.

CH: Bases légales régissant l'accès au réseau et les décisions en cas de différend concernant l'indemnisation pour l'utilisation du réseau.

Afin de faciliter l'accès des tiers au réseau HP, l'industrie gazière suisse a conclu un accord de branche qui fixe les conditions générales d'accès à ce réseau et les principes de calcul des tarifs de transport. Elle met aussi à disposition un service de coordination pour le réseau haute pression régional. L'utilisation de la conduite de transit est réglée sur la base d'un accord de droit privé.

G Secteur aéronautique

Avec l'accord bilatéral sur le transport aérien, la Suisse a repris dans leur intégralité les dispositions du droit communautaire et les principes d'ouverture du marché.

Rapports avec l'UE et l'AELE:

L'accord bilatéral sur le transport aérien, dont les dispositions relatives aux droits de trafic ont été reprises dans la convention révisée de Stockholm, prévoit une ouverture progressive du marché. A ce stade, la huitième liberté (cabotage) est exclue de cette ouverture. Les négociations sur la prise en compte des droits de cabotage dans l'accord sur le transport aérien ne commenceront que cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord, à savoir le 1^{er} juin 2007. Par conséquent, contrairement à leurs concurrentes européennes, les entreprises suisses n'ont pas la possibilité d'exploiter des lignes à l'intérieur d'un Etat membre de l'UE. Toutefois, cette restriction, qui s'applique de la même manière aux compagnies aériennes européennes sur le territoire suisse, n'a pas de grande incidence sur le plan économique. Il est en effet extrêmement difficile pour des compagnies étrangères de s'imposer sur le marché des liaisons nationales.

Rapport du Conseil fédéral «Le service public dans le domaine des infrastructures»

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2004
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	32
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.08.2004
Date	
Data	
Seite	4309-4382
Page	
Pagina	
Ref. No	10 137 874

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.
I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.