



## 2001 Bagues GLOBALISME et PLURALISME



Montréal, 24 au 27 avril 2002

**Fanny Carmagnat**

France télécom  
FRANCE

### **Du service public au service universel : une approche historique du cas du service des cabines téléphoniques en France au XXe siècle.**

#### **NOTA BENE**

---

**L'accès** aux textes des colloques panaméricain et 2001 Bagues est exclusivement réservé aux participants. Vous pouvez les consulter et les citer, en respectant les règles usuelles, mais non les reproduire. Le contenu des textes n'engage que la responsabilité de leur auteur, auteure.

**Access** to the Panamerican and 2001 Bugs' conferences' papers is strictly reserved to the participants. You can read and quote them, according to standard rules, but not reproduce them. The content of the texts engages the responsibility of their authors only.

**El acceso** a los textos de los encuentros panamericano y 2001 Efectos es exclusivamente reservado a los participantes. Pueden consultar y citarlos, respetando las pautas usuales, pero no reproducirlos. El contenido de los textos es unicamente responsabilidad del (de la) autor(a).

**O acesso** aos textos dos encontros panamericano e 2001 Bugs é exclusivamente reservado aos participantes. Podem consultar e cita-los, respeitando as regras usuais, mais não reproduzí-los. O conteúdo dos textos e soamente a responsabilidade do (da) autor(a).

Titre : Du service public au service universel : une approche historique du cas du service des cabines téléphoniques en France au XX<sup>e</sup> siècle.

Le téléphone public est considéré en France comme emblématique du service public téléphonique. C'est vrai aujourd'hui alors que les télécommunications ont largement été déréglementées et où seuls quelques gardes-fou législatifs préservent, dans une certaine mesure, le téléphone public d'une emprise totale du marché. Mais c'était vrai également dès les débuts du téléphone, en période de rareté, alors que les cabines placées dans les lieux publics étaient pour beaucoup de gens le seul accès possible au téléphone. Cette prégnance de l'appartenance au service public, le téléphone public le doit certainement à son caractère de téléphone d'usage collectif, caractère qui le distingue d'un autre outil de communication dans les lieux ouverts, le téléphone portable. C'est pourquoi il apparaîtra sans doute paradoxal que la gestion des cabines téléphoniques en France ait été confié pendant près de cinquante ans à une société privée. De fait, l'implication de l'Etat dans le téléphone public a pris différentes formes sans jamais atteindre un désengagement complet et son histoire offre un exemple concret, des transformations théoriques, législatives et pratiques du service public en France.

#### *Le rôle de l'Etat dans le développement du téléphone*

Le téléphone est né, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, au moment où la notion de service public, érigée en doctrine par les théoriciens fondateurs du droit administratif moderne, amenait à une transformation du rôle de l'Etat dont la puissance ne se trouvait plus justifiée que par le fait qu'il menait son action au service du public. Cette véritable révolution que représentait la transformation de l'idée de puissance publique en celle de service public, amenait l'Etat à une responsabilité accrue dans la vie du pays et des citoyens puisqu'on ne lui demandait plus simplement de maintenir l'ordre et la stabilité mais de créer dans le pays les conditions de vie considérées comme indispensables. L'avènement de technologies de réseaux comme le chemin de fer, l'électricité et le télégraphe, va le placer en position de garant de leur développement. C'est la façon dont l'Etat va remplir son rôle de garant du développement qui a fait débat et que l'on va observer à travers l'exemple des cabines. En effet, L'Etat peut être entrepreneur, constructeur de réseaux, exploitant monopolistique comme il peut décider de donner en concession l'une ou l'autre de ces fonctions. Il peut fixer les prix, édicter des règles de gestion, imposer un cahier de charges tenant en compte des impératifs d'aménagement du territoire ou au contraire laisser libre le jeu du marché. Il peut imposer un seul concessionnaire ou veiller à ce qu'une concurrence entre entreprises s'instaure. Mais on peut supposer que tous ces modes de gouvernance ne sont pas équivalents et neutres du point de vue de la justice sociale et d'un accès égalitaire aux services publics.

#### ***I L'HISTOIRE DES CABINES TELEPHONIQUES ENTRE EXPLOITATION PUBLIQUE ET PRIVEE***

Les cabines publiques ont vu le jour en même temps que le téléphone et ont été prises en charge, comme, toute la téléphonie soit en gestion directe par l'administration sous tutelle du ministère des Postes ou bien sous le régime de la "concession de service public".

Et c'est ainsi que les premières cabines sont placées par la société générale des téléphones (SGT), à laquelle l'Etat a concédé en 1879 pour cinq ans la construction et l'exploitation de réseaux téléphoniques. Le cahier des charges rédigé en 1884 à l'occasion du renouvellement de la concession à la SGT prévoit l'installation de 50 cabines à Paris. En 1882 l'administration crée ses propres réseaux et à partir de 1885, y installe ses cabines. La concession à la SGT ne sera pas renouvelée une deuxième fois puisqu'en 1889, à la suite d'un débat difficile, l'Etat reprend à son compte toutes les activités téléphoniques : construction des lignes, choix et fabrication de matériels, exploitation commerciale.

### ***1923-1970 : le téléphone public sous concession.***

Ainsi dès l'origine, la téléphonie publique a allié gestion privée sous concession et gestion administrative. En 1923 va s'ouvrir une nouvelle phase de ce partage, puisque cette date marque le début d'une activité économique spécifique au téléphone public avec la concession à la société *Le Taxiphone*. Cette société qui s'est créée pour l'occasion, va exploiter le brevet déposé par l'Anglais Frederick William Hall qui a conçu un modèle de téléphone à prépaiement, conditionnant l'obtention d'une communication au versement d'une pièce ou d'un jeton de téléphone. Il faut rappeler qu'avant cette invention, le téléphone public ne se distinguait pas, techniquement, du téléphone d'abonné, et le versement du prix de la communication se faisait pas l'intermédiaire d'une employée du téléphone dans les bureaux de postes ou dans les halls d'hôtels, ce qui limitait singulièrement son utilisation. On peut donc retenir la date de 1923 comme le début de la téléphonie publique en France.

*Le Taxiphone* va placer ces appareils à prépaiement dans les cafés, hôtels, restaurants et autres lieux abrités. L'appareil du Taxiphone ne donnait que des communications locales, urbaines que l'on obtenait en introduisant un jeton téléphonique dans l'appareil. Cette société était également l'unique fabricant de modèles de téléphones publics agréés par l'administration. Son activité d'exploitant se doublait donc d'une activité industrielle. Elle vendait ses appareils à l'administration qui conservait la gestion des cabines téléphoniques placées dans les bureaux de postes et certaines gares.

Avec cette concession au *Taxiphone* (société qui prendra le nom de *SAFAA* pour société anonyme française d'appareils automatiques), deux modes de gestion du téléphone public cohabitent : celui des cabines dites "administratives" des bureaux de postes et celui de la société privée pour les appareils déposés dans les cafés. Rappelons les caractéristiques de la téléphonie publique pendant la longue période de la concession : 1920-1970 :

- Jusqu'en 1960, les appareils à jetons ou à pièces ne donnent que de communications urbaines à Paris et grandes villes françaises. Les communications interurbaines sont rares et obtenues manuellement dans les bureaux de poste. Ces dernières sont les seules à faire l'objet d'une tarification à la durée. Il a fallu attendre 1964 pour que soient introduits des appareils pouvant recevoir plusieurs pièces de monnaies différentes et donnant de communications interurbaines. Ces appareils se révèlent vulnérables au vandalisme, qui restera pourtant modéré jusqu'en 1974.

- Le prix du jeton téléphonique ou celui de la "taxe téléphonique" est fixé en conseil des ministres. Sa présence parmi les produits à partir desquels l'Insee calcule l'évolution du coût de la vie lui donne une certaine stabilité. L'état du réseau ne permet pas de taxation à la durée des communications.

- Cette période est aussi marquée par une absence quasi totale de téléphones publics d'accès libre dans les zones rurales. Dans les villages, les personnes qui ne sont pas abonnés ne peuvent téléphoner qu'aux heures d'ouverture des bureaux de poste. Dans les hameaux, se généralise la pratique des "postes d'abonnement public", c'est à dire l'utilisation des postes des commerçants qui en donnent l'accès au public contre une exemption de la taxe d'abonnement.

- Dans les grandes villes, il y a très peu de cabines dans les rues et autres lieux ouverts. Ce point mérite attention. En effet, tandis qu'à Paris le nombre de cabines de rues n'atteignait pas la centaine, elles étaient cent fois plus nombreuses à la même époque à Londres. La presse et les associations professionnelles dénoncent le sous-équipement français, notamment celui en cabines, celles-ci étant considérées comme palliatif de lignes privées notoirement insuffisantes.

### ***1970 –2000 : le téléphone public sous gestion publique***

Au tournant de la décennie 70 s'amorcent d'importants changements dans le domaine de la technique, de la réglementation, du rôle des acteurs industriels et des usages. Au cœur de ces bouleversements, le rattrapage de l'important retard de l'équipement téléphonique, programmé lors des VI<sup>o</sup> et VII<sup>o</sup> Plans, la déréglementation progressive des télécommunications, et en fin de période, en 1997, l'irruption de l'usage massif des téléphones portables dans les lieux publics.

- L'administration des télécommunications (DGT) décide en 1970 de reprendre l'entière responsabilité de la téléphonie publique et lance un vaste chantier de développement du parc de cabines en lieux ouverts. Deux concours sont lancés pour la fourniture d'appareils et d'habitacles et de nouvelles sociétés remplacent la SAFAA qui n'est pas choisie lors des appels d'offres. Pour atteindre ses objectifs, l'administration avait mis beaucoup d'espoir dans la signature d'un accord avec l'entreprise JC Decaux qui devait installer des téléphones dans ses abribus, mais son application s'est révélée difficile. La multiplication des cabines sur la voie publique a connu également quelques difficultés : nouveaux modèles d'habitacles se révélant défectueux, difficultés d'adaptation des structures de production des entreprises à l'afflux de commandes.

- L'extension du parc de cabines a rencontré un grand succès auprès du public qui a pris l'habitude de téléphoner dans les rues. Mais on a assisté à partir de 1975 et pendant toute la décennie 80 à une vague de vandalisme et de vol des caissettes de monnaie sans précédent. Ce problème a donné lieu à une sorte de course entre ingénieurs cherchant à concevoir des modèles de plus en plus sécurisés et des délinquants de plus en plus ingénieux qui rendaient vains les efforts des premiers. Les usagers qui, pendant longtemps, avaient été décrits comme peu concernés par le téléphone, se sont alors montrés excédés par ces dysfonctionnements. La question des cabines est devenue un sujet (de mécontentement) traité de façon récurrente dans la presse et les techniciens et ingénieurs chargés de la conception ou de l'entretien des équipements se sont trouvés au centre de cette pression médiatique.

- Le problème du vandalisme des caissettes, s'il était, dès 1982, potentiellement résolu par l'adoption de la technologie de la carte à microprocesseur comme moyen de paiement de communications, n'a été effectivement réglé que lorsqu'un nombre significatif de cabines à pièces a été remplacé par des cabines à cartes, ce qui a pris plusieurs années. En 1986, le nombre de cabines en panne avait commencé à décroître mais restait encore important et un ministre particulièrement libéral a pris cet état de fait comme prétexte à un projet de privatisation des cabines qui a vite avorté.

- La déréglementation dans les télécommunications, et la disparition du monopole de France Télécom s'est concrétisée dans le secteur des téléphones publics par l'installation par de nouveaux entrants d'appareils dans des lieux fermés comme les centres commerciaux ou les cafés restaurants. Mais l'opérateur public est resté pratiquement le seul à offrir des cabines téléphoniques de rues.

## II COMMENT ONT ETE ASSUREES LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC ?

Pour interroger cette histoire des cabines téléphoniques du point de vue de la façon dont a été exercée à son sujet la mission de service public dans les différents contextes que nous avons évoqués, nous reviendrons aux principes juridiques que sont la continuité et l'égalité et à leur application dans le cas d'un service public à caractère industriel et commercial.

Quelle différence peut-on observer entre la gestion de l'administration et celle de la compagnie privée *Le Taxiphone*? L'hypothèse d'une franche opposition entre une gestion publique totalement délivrée de préoccupations commerciales face à une gestion privée dont elles seraient l'unique souci n'a pas été vérifiée. De fait, le régime de la concession n'a pas créé un secteur privé concurrent ou complémentaire du service administratif de cabines, pour deux raisons :

- L'Etat a exercé un contrôle absolu sur toutes les composantes de l'activité de la société privée : Les tarifs des jetons puis de l'unité téléphonique sont décidés en conseil des ministres et sont identiques dans le cas des jetons des PTT et de ceux du *Taxiphone*. L'administration décide d'effectuer ou non les raccordements demandés par la société *Le Taxiphone SAFAA* qui ne fait que placer les appareils dans les cafés et restaurants. Les modèles des appareils que la société fabrique doivent être agréés par l'administration.

- Les deux entités, publiques et privées se sont trouvées devant la même tension entre leur mission de service public et la dimension commerciale de leur activité. On sait que dès les débuts du téléphone, le ministère des Postes et Télégraphes qui venait, à peine, en 1978, d'équilibrer les comptes du télégraphe, a imposé comme règle que l'exploitation du téléphone ne devait rien coûter à l'Etat.

### 1°) Téléphone et aménagement du territoire

a) Pendant la longue période de pénurie téléphonique, l'égalité dans l'accès aux services téléphoniques sur le territoire national a longtemps été un objectif inaccessible, pour des raisons à la fois techniques et économiques. Les usagers des zones rurales qui n'avaient pas le téléphone chez eux étaient tributaires des solutions bâtarde qu'ont été les « postes d'abonnements publics » et le système nommé "automatique rural".

Les postes d'abonnements publics ont été utilisés de façon massive dans les zones rurales jusqu'en 1970. Il s'agissait de postes d'abonnés ordinaires que les titulaires, commerçants de hameaux ou simples particuliers acceptaient d'offrir à l'usage public contre une exonération du prix de l'abonnement. Ces postes d'abonnés étaient eux-aussi soumis aux aléas de ce qu'on a appelé "l'automatique rural". Celui-ci n'avait, en fait, pas grand-chose d'automatique mais constituait un progrès par rapport au système manuel qui était tributaire des horaires d'ouverture des bureaux de Poste. L'automatique rural reposait sur des groupements de lignes d'abonnés à un centre manuel possédant un service permanent et que l'on nomme "centre de groupe" et qui servait de relais puisqu'il était lui-même connecté à un central téléphonique.

Un usager rural du téléphone public avait donc, dans le cas de la commutation manuelle, trois intermédiaires entre lui et son interlocuteur : le titulaire de la ligne, souvent l'épicier ou le cafetier du hameau, l'opératrice du bureau de Poste du canton et l'opératrice du central. Avec l'automatique rural il n'en a plus que deux, ce qui reste encore beaucoup.

b) Pendant la période d'abondance téléphonique, à partir de 1975, des cabines ont été installées non seulement dans les villes, mais aussi dans les villages et sur les routes de campagne. Mais quelques dix années plus tard, l'opérateur public qui allait devenir France Télécom en 1990, s'est avisé que certaines cabines dans les zones dépeuplées coûtaient plus cher qu'elles ne rapportaient. Pour respecter ses obligations de service public lui imposant de conserver au moins une cabine dans les villages de moins de 1000 habitants, tout en diminuant ses coûts d'exploitation, il a fait accepter par le ministère l'idée d'un téléphone un peu particulier, l'Uniphone.

L'Uniphone est un téléphone public tout à fait particulier conçu avant tout pour appeler les numéros gratuits, tels que ceux des services d'urgence comme le SAMU, les pompiers ou la gendarmerie. Cet appareil présente l'avantage pour l'opérateur d'être moins coûteux à l'installation et en maintenance que les autres Publiphones. Doté d'un simple chapeau en guise d'habitacle, c'est un appareil " off line ", c'est-à-dire qu'il n'est pas relié, dans le réseau, au système de gestion des publiphones. L'Uniphone n'est utilisable ni avec des pièces de monnaie ni avec une télécarte ordinaire. Néanmoins, on peut depuis ce type d'appareil, appeler un correspondant en se servant d'une carte Pastel<sup>1</sup> que l'on obtient par abonnement. La DGT a tout d'abord entrepris de retirer les cabines classiques en verre de certains villages sans en référer à leurs maires, ce qui a immédiatement été fort mal perçu par les intéressés. Leurs protestations, relayées par les députés, sont perceptibles dans le relevé des questions écrites au parlement de l'année 1987 et 1988, puisqu'on relève plus de 25 interpellations à la chambre des députés du ministre délégué auprès du ministre de l'Industrie, des P&T et du Tourisme chargé des P&T au sujet des cabines téléphoniques des petites communes.

Il faut se souvenir que l'abonnement à la carte Pastel (grâce auquel on pouvait appeler d'un Uniphone) était à peu près inconnu en 1988, et surtout dans les zones rurales, pour comprendre que ces appareils ne pouvaient être réellement utilisés comme des postes téléphoniques ordinaires. L'idée d'une carte ou même d'un code secret permettant d'utiliser n'importe quel poste sans payer immédiatement et d'avoir le coût de ses communications imputées sur sa facture d'abonné est sans doute un système révolutionnaire ; elle est apparue tout au moins comme telle aux ingénieurs Télécom. Mais la nécessité de payer un abonnement spécifique, introduisait une logique de segmentation commerciale tout à fait étrangère à la gestion habituelle des cabines téléphoniques : au lieu de s'adresser au plus grand nombre, elle ne concernait qu'un nombre restreint de clients. L'introduire aussi brutalement et sans préparation dans le public, c'était sans compter avec l'état réel du marché et des attentes d'usagers qui n'avaient pas pris conscience en 1987 qu'ils étaient des clients d'un opérateur. Il n'existait pas à cette époque de réelles possibilités de segmentation d'une clientèle du téléphone public.

On a constaté à cette occasion que les élus, comme leurs administrés, considéraient les cabines téléphoniques comme un service public, se montrant complètement insensibles à l'argument de rentabilité qu'on opposait à la conservation en zone rurale de ces équipements coûteux. On a retrouvé par ailleurs le même état d'esprit à l'égard de la rentabilité des cabines dans l'étude<sup>2</sup> des relations entre France Télécom et les collectivités locales en 1997. Ainsi l'Uniphone n'a pas été considéré comme un service public satisfaisant puisqu'il était vu comme "*un téléphone d'où on ne peut pas téléphoner*".

---

<sup>1</sup> La carte Pastel est une carte d'abonnement qui permet d'imputer à la facture de l'abonné les coups de fils passés à partir de n'importe quel appareil téléphonique.

<sup>2</sup> Fanny Carmagnat Yvan Foulard, Des cabines dans la ville : les relations entre France Télécom et les collectivités locales autour de la question de la téléphonie publique Rapport Cnet 1997.

## 2°) Le téléphone public dans les villes

Il y avait donc inégalité entre citadins et ruraux dans l'accès au téléphone public. Mais la continuité du service n'était pas pour autant assurée de façon satisfaisante dans les villes puisque la plupart de téléphones se trouvaient dans les cafés et étaient donc inaccessibles pendant la fermeture de ces établissements. Les seuls téléphones réellement d'accès public, les téléphones à prépaiement placés sur la voie publique n'atteignaient pas la centaine à Paris en 1960. On peut s'étonner de cette rareté alors qu'elles étaient cent fois plus nombreuses à Londres.

La première raison qu'on pourrait invoquer, une raison technique, est la fragilité de tels appareils incapables de résister aux intempéries et au vandalisme. En effet, pour supporter l'humidité, les appareils devaient subir un traitement coûteux appelé " tropicalisation " qui consistait à les recouvrir d'une résine imperméable. Mais cette difficulté technique n'explique pourtant pas totalement l'absence de cabines de rues. En effet on a décidé de les multiplier dans les rues en 1972 sans que la crainte de l'humidité ou du vandalisme arrête cette volonté de déploiement. Et la montée en charge du parc de téléphones publics s'est poursuivie, malgré l'importance des actes de vandalisme dans les cabines.

Pour Edouard de Crépy, ancien dirigeant du Taxiphone, l'absence de téléphones de rue était une politique délibérée du pouvoir de l'époque. Il estime que si le déploiement qu'il souhaitait de cabine de rues lui a été refusé, c'est à cause de l'action du lobby de cafetiers qui souhaitait conserver une sorte de monopole du téléphone public. Par ailleurs un ancien dirigeant de la direction générale des télécommunications, a fait état de pressions d'élus de la ville de Paris pour qu'on retire une des premières cabines installées devant l'établissement d'un patron de café.

On peut rapprocher cette implication des débits de boisson dans la pratique de la communication à celle des " coffee houses " londoniens et parisiens du XVIIIème siècle. Richard Sennett rapporte dans son ouvrage " *Les tyrannies de l'intimité* " <sup>3</sup>:

*" Les cafés étaient à cette époque les premiers centres d'information des deux capitales. On y lisait le journal et, au début du XVIIIème siècles les propriétaires des coffee houses se mirent à éditer et imprimer des journaux. En 1729, ils en demandèrent le monopole " .*

Ainsi, sans doute pour les mêmes raisons d'intérêt commercial que les tenanciers de coffee houses, c'est-à-dire pour attirer des clients dans leurs établissements, les propriétaires des cafés des années 60 auraient souhaité détenir une forme de monopole du téléphone public.

L'hypothèse d'une limitation imposée du nombre de cabines se trouve confirmée dans un article sur la téléphonie publique de la " *Revue des PTT de France* " <sup>4</sup> :

" Notons qu'en 1961, les services de la Préfecture de la Seine avaient notifié à la DTP <sup>5</sup> que le nombre total des cabines publiques et bureaux muets <sup>6</sup> à installer sur la voie publique était limité à 60, ce chiffre constituant un maximum à ne pas dépasser. "

<sup>3</sup> Richard Sennett *Les tyrannies de l'intimité*, Le Seuil, 1979, p. 72.

<sup>4</sup> Joseph Vadrot, Jean Duquesne, Maurice Bruzeau, " Le téléphone public à Paris ", *La revue des PTT de France* n°6, 1971.

<sup>5</sup> La DTP est la Direction des Télécommunications de Paris.

Ainsi, le nombre des cabines installées dans les rues à cette époque n'est pas directement la conséquence du besoin des usagers, et n'est issu ni de la demande du public ni du jeu du marché, mais décidé par le pouvoir politique. Le téléphone public se trouvant dans une situation de pénurie, les pouvoirs publics sont amenés à décider de la façon dont il convient de répartir les équipements existants, ce qu'ils vont faire non pas en évaluant le plus exactement possible l'état des besoins site par site, mais d'une façon "régalienne", à partir de critères extérieurs aux besoins des usagers, comme, éventuellement les pressions des propriétaires de débits de boissons. En l'absence d'une ligne directrice claire sur le développement de la téléphonie publique, appuyée par des outils d'évaluation fiables des besoins du public, l'administration n'a pas d'arguments à opposer à la pression des pouvoirs économiques (patrons de cafés) ou politiques (élus locaux) en place.

### 3°) La parole des usagers

Les usagers des cabines téléphoniques, comme ceux de beaucoup de services publics ne se sont pas exprimés en tant que tels. Les associations d'usagers ou les médias qui parlent en leur nom n'ont pas de réelle légitimité. Pour les techniciens du téléphone, ils se manifestent uniquement par leur usage de la machine; usage prescrit ou déviant, utilisation intensive ou rare. Nous nous trouvons avec le téléphone public devant une situation paradoxale : en l'absence de l'expression directe des usagers, les seuls usages qui se manifestent avec éclat sont les usages déviant des prescriptions d'utilisation du service. Les usages "normaux" sont invisibles ou presque : on en retrouve trace dans les relevés de trafic du réseau lorsque celui-ci, à partir de 1975, est devenu capable d'en donner un décompte précis, par tranche horaire, par exemple ou par cabine. Mais rien ne transparaît des attentes des gens en matière d'ergonomie, de confort de communication, de densité du parc ou de pertinence de la situation géographique des appareils. Les ingénieurs concepteurs de "l'offre technique", pas plus que les administrateurs en charge de ce service public n'ont eu ni la volonté ni sans doute la possibilité d'atteindre une connaissance précise de l'utilisateur, de ses pratiques et de ses besoins. Ils ont donc été amenés à décider d'une façon unilatérale de ce qu'il convenait d'offrir au public. Ils l'ont fait de manière d'autant plus naturelle que dans la première période de l'histoire du téléphone en France, les responsables sont des fonctionnaires ayant une double légitimité : technique puisque ces décideurs sont des ingénieurs en télécommunications, et civique puisque leur statut les oblige à agir dans l'intérêt général. Cette conscience tranquille d'être les mieux à même de "porter" l'intérêt général dans leur domaine d'action les a certainement prémunis contre la crainte d'une méconnaissance des besoins réels des usagers. De plus, alors que la téléphonie souffrait de sous-équipement chronique, les effets d'une mauvaise répartition des cabines sur le territoire ou d'une faiblesse dans le système de tarification ne se faisaient guère sentir : les rares cabines étaient toujours les bienvenues là où on les trouvait. Ce n'est que lorsque le service a connu des dysfonctionnements massifs, que la question des usages a commencé à prendre de l'importance dans l'action des décideurs des télécommunications et que sont apparues les premières études sur l'utilisation des cabines téléphoniques.

---

<sup>6</sup> Les bureaux muets étaient des édifices de rues en forme de champignon où étaient placés un distributeur de timbres et un téléphone public.

### III Le service universel à l'épreuve de la croissance du téléphone mobile.

A partir de 1997, le développement spectaculaire du téléphone mobile s'est accompagné d'une baisse significative du trafic téléphonique passant par les cabines. La question de la conservation d'un important parc de cabines téléphoniques s'est alors posée à l'opérateur dominant, France Télécom.

	1998	1999	Evolution 98/99	2000	Evolution 99/00
Recettes des communications	4 778	4 268	-10,7%	3 388	-20,6%
Volume des communications	4 306	3 334	-22,5%	2 397	-28,1%
Nombre de publiphones	242 872	241 721	-0,5%	229 620	-5,0%

On constate que si le trafic a chuté de 44,3 % entre 1998 et 2000, le nombre de publiphones n'a décliné que de 5,4%. Quant aux recettes, elles ne diminuent pas en proportion de la chute du volume des communications.

Ces chiffres s'expliquent par la stratégie de France Télécom autant que par sa position d'opérateur chargé du service public. En novembre 1998, les tarifs effectués avec les cartes les moins chères ont été augmentés, les cartes de 50 unités passant de 40,60F à 49F soit 20% de hausse. De plus France Télécom a obtenu de l'ART à partir du 1<sup>er</sup> novembre 1999 un reversement de 25 centimes par minute pour les communications passées dans les cabines par de clients des autres opérateurs. On sait en effet que les cartes prépayées d'opérateurs qui ont connu un essor très important sont utilisées depuis les cabines de France Télécom qui est seul à en assurer l'entretien.

La politique de suppression de cabines, qui a entraîné une baisse significative quoique relativement modérée du nombre de cabines, s'accompagne d'une stratégie de redéploiement, les cabines moins rentables étant déplacées sur des sites plus fréquentés. Plusieurs parlementaires<sup>7</sup> se sont inquiétés récemment de cette baisse du nombre de cabines et ont rappelé le ministre (secrétaire d'Etat à l'industrie) aux obligations de service public de l'opérateur public (France Télécom est une société anonyme ayant l'Etat pour actionnaire principal). La réponse du ministre consiste à rappeler les termes de la loi de 1996 quant au service universel .

- *Chaque commune doit disposer d'au moins un publiphone.*
- *En outre, dans les communes dont la population est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants, France Télécom implante les publiphones nécessaires afin que la commune dispose d'un publiphone par tranche de 1 500 habitants au dessus du premier millier.*
- *Le nombre de publiphones ainsi déterminé peut être réduit en fonction de considérations géographiques et démographiques, après accord du maire de la commune concernée.*
- *Dans les communes de moins de 2 000 habitants, ainsi que dans les zones de redynamisation urbaine, il ne peut y avoir de réduction du nombre de cabines existant au 1<sup>er</sup> janvier 1997 sans l'accord du maire de la commune. ”*

<sup>7</sup> Question écrite du 27 septembre 2001 du sénateur de l'Aisne Paul Girod sur le maintien des cabines téléphoniques de proximité.

Mais seules 22 000 communes sont concernées par ces mesures et les suppressions de cabines touchent beaucoup plus de villes et de quartiers. Cette vague de suppression de cabines moins rentables est une illustration du passage de la notion de service public à celle de service universel.

Le maintien de ces cabines "non rentables" est financé par un "fonds de service universel" comme les autres obligations incombant à France Télécom : péréquation géographique, c'est à dire desserte du territoire pour que tous les abonnés aient accès au téléphone à un prix abordable, tarifs sociaux, c'est à dire tarifs réduits offerts à certaines catégories de personnes en raison de leur niveau de vie ou leur handicap.

Le fonds de service universel est alimenté par les opérateurs autres que France Télécom, et l'ART en évalue précisément chaque composant. Ces contributions reversées à France Télécom sont âprement négociées de part et d'autre et en décembre 2001, la Cour Européenne répondant à une plainte de plusieurs opérateurs, a estimé que 2 millions d'Euros avaient été indûment prélevés pour l'année 1997 et devaient être restitués par France Télécom.

Quelle différence existe-t-il entre service public et service universel ? En premier lieu, le caractère européen de la notion de service universel la différencie de ce que le service public "à la française" a de spécifique, c'est-à-dire que cette notion, qui accompagne la libéralisation des télécommunications n'est en rien adossée au droit administratif français. Yves Poulet et F. Van de Mensbrugge estiment à juste titre que " *le bannissement du terme "public" a pour but d'affirmer que l'offre de ce service n'est pas le rôle de l'autorité publique* " <sup>8</sup>. Pour Bernard Miège, la notion de service universel, "imprécise et contestable", est une version minimum du service public sur le modèle des *Public utilities* Nord-américaines, et accompagne le processus de déréglementation au même titre que l'ouverture au capital privé, la concurrence et la mise sur le marché des télécommunications. <sup>9</sup> Alors que le service public englobait toutes les composantes des télécommunications, le service universel ne s'applique qu'à quelques-uns de ses éléments, et ne répond qu'à une partie de la demande sociale. Les usagers qui avaient des droits sont devenus des clients appartenant à de "segments de clientèle" à servir de façon différenciée. Certes, le téléphone a toujours été un service payant mais les pratiques actuelles ne peuvent être seulement considérées comme une sophistication de la relation commerciale qui avaient cours entre l'administration et les usagers

Pour les agents du service public que sont les agents de France Télécom qui ont dû apprendre à parler de "service universel" plutôt que de service public, ce changement accompagne un bouleversement de leur identité professionnelle qui ne s'est pas toujours fait sans douleur. L'identité des agents de la DGT puis de France Télécom, l'image qu'ils avaient d'eux-mêmes et qui leur était reconnue à l'extérieur <sup>10</sup>, alliait service public d'Etat, et technicité. Cette identité valait aussi bien pour les ingénieurs polytechniciens dirigeants que pour les

---

<sup>8</sup> Yves Poulet, F. Van Der Mensbrugge, "Service universel ou public dans la politique européenne des télécommunications", *Communications et Stratégie* n° 17, p.11-54, 1995.

<sup>9</sup> Bernard Miège, "L'impensé des mutations des télécommunications", *Revue Terminal* n° 76-77, Eté-automne 1998. L'Harmattan.

<sup>10</sup> Nous faisons appel ici à une notion qu'on pourrait nommer "roman collectif" comme on parle de "roman familial". Il s'agit d'une construction collective empruntant des éléments à l'histoire d'une entreprise (ou d'une administration) mais aussi à l'idéologie du service public ou la culture de métier, et aux valeurs professionnelles propres à un secteur d'activité. Ce roman collectif qui génère une image, une représentation de l'identité de l'entreprise et de ses agents est véhiculé par tout ce qui se dit et s'écrit sur l'entreprise et ses employés.

techniciens constructeurs de lignes ou réparateurs de téléphones publics. De façon générale, ils se plaçaient du côté de la modernité, du progrès, de la technologie avancée, du futur. En résistant aux changements profonds qui s'annonçaient, changement de statut, nouveaux mode de gestion du personnel, abandon de la recherche amont, développement des fonctions commerciales au détriment des activités techniques, ils pouvaient craindre d'apparaître basculer dans le camp du passé, de la nostalgie technicienne, ou de l'archaïsme organisationnel. Cette image repoussoir a certainement contribué à ce que le personnel des Télécommunications accepte de se soumettre à une vague de déréglementation leur apparaissant d'autant plus irrésistible qu'au-delà de leur entreprise, elle atteignait plusieurs autres secteurs d'activité sous gestion publique.

Toutefois il y a certainement chez beaucoup d'agents, entrés dans la fonction publique en raison d'un idéal de service de l'intérêt général, un divorce intérieur entre leurs nouvelles activités commerciales et leurs aspirations originelles.