

Stratégies politiques et projets de la Confédération en vue d'aménager le service public demain

Autor(en): **Couchepin, Pascal**

Objektyp: **Article**

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

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

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

PDF erstellt am: **28.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-141212>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

STRATÉGIES POLITIQUES ET PROJETS DE LA CONFÉDÉRATION EN VUE D'AMÉNAGER LE SERVICE PUBLIC DE DEMAIN*

*Pascal COUCHEPIN
Conseiller fédéral
Chef du Département
Fédéral de l'Économie
Berne, Suisse*

Mesdames, Messieurs,

De nos jours, il n'y a plus de sujet débattu en public qui ne mène à une polarisation entre groupes de population, entre régions, entre partis. Heureusement, votre organisation sait encore prendre la hauteur nécessaire pour conduire un débat de fond. Les RENCONTRES SUISSES apportent à cet égard une contribution importante et positive à la cohésion de notre Etat fédéral.

Je suis heureux de partager quelques réflexions avec vous, membres d'une association dont les objectifs dépassent les corporatismes et la défense d'intérêts particuliers ou régionaux pour viser à l'essentiel.

Les organisateurs m'ont invité à prendre la parole en tant que ministre de l'Économie. Je mettrai l'accent sur des thèmes qui me semblent importants sous l'angle de la politique économique.

J'ai la conviction qu'un service universel est certes indispensable, mais qu'il ne suffira pas, dans le futur, à assurer la prospérité de la Suisse. Souvent la desserte de base est axée uniquement sur l'offre. Or le meilleur des standards minimums ne sert à rien s'il ne répond pas aux attentes des clients.

Ces dernières années nous avons tiré les leçons du déséquilibre entre l'offre et la demande, avec des trains régionaux vides et des gares mal exploitées. Aujourd'hui, nous offrons un réseau de transports publics régionaux nettement plus efficace.

Mais voilà, certains milieux sont prêts à reproduire les mêmes erreurs. En ce qui

* Ce texte est issu d'une communication effectuée lors du colloque *L'avenir du service public suisse*, organisé en 2002 par les *Rencontres Suisses – Treffpunkt Schweiz*, sous la houlette de Niklaus Lundsgaard-Hansen ; déjà paru dans l'Annuaire 2002 (septembre) des Rencontres suisses, il est publié dans ce volume avec autorisation. Mis en forme au sein du Département fédéral, les services du Ministre tiennent cependant à signaler, en guise d'embargo, que seule la version orale fait foi !

concerne la distribution du courrier, ils estiment que le destin de certains quartiers et de régions isolées dépend de la présence du bâtiment administratif de la poste, lequel est souvent inutilisé. Ces milieux refusent d'admettre que l'activité dont il est question - le service à proprement parler - peut être fournie autrement, de manière plus efficace.

Ce sont les mêmes milieux politiques qui, dans le cadre de l'ouverture du marché de l'électricité, envisagent l'avenir les yeux rivés sur le passé. Ces milieux néo-conservateurs de gauche et de droite oublient que les conditions-cadre ne sont plus les mêmes qu'il y a 20 ans. Pensons à la concurrence entre places économiques, au progrès technique, à l'innovation, aux nouveaux besoins des clients !

L'évolution du service public ne doit pas se faire sous le signe de la nostalgie, il doit au contraire être le fruit d'une politique anticipant l'avenir.

J'aimerais vous faire part d'une autre constatation. La cohésion nationale d'un pays de quatre langues et quatre cultures, un pays qui fait partie de l'une des régions les plus compétitives d'Europe, ne doit pas uniquement être appréciée sous l'angle de la redistribution. Au contraire, une identité culturelle variée constitue un important avantage comparatif pour la Suisse en tant que place industrielle et de services.

Évolution du service public

En Suisse, le service public, qui dessert sans distinction les différentes régions, a toujours été synonyme de bon fonctionnement et de qualité. Il contribue largement à la qualité de vie et aux conditions économiques attrayantes qu'offre notre pays.

Pendant des décennies, lorsque l'état des finances publiques ne dominait pas le débat politique, les prestations des entreprises d'Etat n'étaient pas remises en cause.

Souvenez-vous des dessertes régulières par bus postaux qui faisaient partie de l'infrastructure de base, même dans les régions périphériques. Personne alors n'aurait songé à les remettre en question.

Mais les temps changent.

À l'époque où la poste a été créée, 90% de la population vivait à la campagne. Il fallait mettre en place des bureaux de poste dans le plus grand nombre possible de villages et de hameaux.

En 1914, la Suisse comptait 4095 offices postaux. En 1950, elle en avait encore 4000.

Le nombre des bureaux de poste s'est réduit sous l'effet de l'urbanisation, pour s'établir à 3400 à la fin de l'an 2000 (je rappelle qu'environ 80 % de la population habite

aujourd'hui dans les agglomérations). Or malgré cette réduction, la structure du réseau demeure quasiment identique.

Avec des emplacements parfois mal appropriés, loin du flux de clients et par conséquent avec des coûts élevés qui ne sont pas compensés par des recettes suffisantes, le réseau actuel ne répond plus aux exigences de la société.

A eux seuls, environ 25% des offices postaux (800) fournissent 70% des prestations.

Un réseau construit sur des critères purement économiques pourrait donc reposer sur environ 800 bureaux de poste.

La Poste, quant à elle, vise à établir un réseau comptant entre 2500 et 2700 offices postaux fixes.

Un sondage récent montre que la population a une approche pragmatique et non idéologique des changements : la clientèle de La Poste Suisse se dit satisfaite à très satisfaite des modèles alternatifs de service public présentés, soit du service à domicile, des agences, des filiales et des bureaux de poste mobiles.

Mesdames, Messieurs

Dans le domaine de l'infrastructure, de nouvelles tendances se dégagent depuis les années 80 en matière de desserte de base. De quoi s'agit-il?

- les nouvelles technologies qui permettent l'accès de tiers au marché ou au réseau ;
- les réglementations de l'UE relatives à l'ouverture des marchés, auxquelles la Suisse ne veut ou ne peut pas toujours se soustraire ;
- l'importance accordée aux avantages comparatifs en matière de concurrence et la nécessité de réduire les dépenses publiques ;
- le retrait de l'Etat de son activité d'entrepreneur ;
- les exigences croissantes des clients pour ce qui est du prix et de la qualité de la desserte de base.

Le service public selon le Conseil fédéral

Après le refus de l'EEE, le Conseil fédéral a lancé une série de réformes économiques visant à améliorer la concurrence sur le marché intérieure. Il s'agissait d'améliorer l'efficacité des secteurs où l'Etat intervient fortement, comme les télécommunications ou les transports. Aujourd'hui le Conseil fédéral s'en tient à certains principes quant au

service public :

- Chaque individu, où qu'il habite en Suisse, a droit à une desserte de base fournie par le service public, que ce soit les télécommunications, la poste, les transports publics ou l'électricité. Cette desserte de base doit être de qualité et disponible à des prix acceptables.
- Les prestations du service public doivent être aussi efficaces que possible et réalisées à moindre coût. Cela exige une certaine concurrence entre les fournisseurs, afin que la société bénéficie de prix modérés.
- Dans le cadre du service public, la répartition des tâches entre l'Etat et les entreprises publiques indépendantes ou mixtes se fait ainsi : l'Etat fixe les modalités de la desserte de base dans les lois et les ordonnances. Le service en lui-même est fourni, selon le champ d'activité, par des entreprises publiques, mixtes ou privées.

Le bilan intermédiaire des réformes se solde par un résultat positif : grâce un gain d'efficacité important, les prestations ont pu être améliorées dans de nombreux domaines (télécom, Postfinance), certains prix ont fortement baissé, alors que les contributions versées par l'Etat sont restées stables.

Mais le processus n'est pas terminé. L'ouverture des marchés se poursuit en Europe et partout dans le monde.

Comparaison internationale

Les efforts de libéralisation tels que nous les connaissons en Suisse depuis les années 90 ont suivi un mouvement amorcé en Europe et dans le reste du monde. En Europe, l'UE a été le moteur de l'ouverture des marchés, le but étant de créer un marché intégré pour les services jusqu'alors fournis par l'Etat dans le domaine des télécoms, de la Poste, des transports publics et de l'électricité.

A côté des pays qui, comme les Etats-Unis, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, se sont tournés très tôt vers la libéralisation, les pays européens qui ont ouvert d'abord le marché des infrastructures sont la Grande-Bretagne et les pays scandinaves.

Dans les autres pays européens, la libéralisation a commencé à la même époque qu'en Suisse (entre 1995 et 2000). Grâce au rôle moteur de l'UE et à son objectif d'un marché intérieur ouvert et efficace, le processus de libéralisation, bien qu'amorcé en même temps qu'en Suisse, a été bien plus rapide.

Dans un environnement globalisé, les entreprises qui s'établissent sur le marché avant leurs concurrents ont des avantages économiques.

Comme la Suisse cherche à s'intégrer économiquement à l'UE, elle doit tenir compte de la rapidité européenne en matière de libéralisation.

Politique territoriale : quelles contributions pour le service public ?

L'ouverture aux lois du marché des entreprises fédérales, notamment Swisscom, la Poste et les CFF, a des conséquences pour les régions périphériques. Elles sont de deux ordres:

1. L'approvisionnement de base dans le domaine des infrastructures fait partie de l'attractivité des régions. Or les entreprises privées offrant des prestations d'infrastructures investissent selon des critères de rentabilité, c'est-à-dire plutôt dans les régions où se concentrent population et activités économiques.

Dans ce contexte, nous voulons une politique régionale qui consiste à éviter que la desserte de base ne souffre de carences (en termes de quantité, qualité et prix) qui seraient néfastes au développement social et économique des régions périphériques.

2. La restructuration des anciennes entreprises publiques implique, et continuera d'impliquer des diminutions de postes de travail, comme c'est déjà le cas pour les CFF et Swisscom.

Dans certaines régions périphériques où ces entreprises avaient une part significative du marché du travail, la perte de ces postes de travail peut impliquer des difficultés à court terme.

En tant que ministre de l'Economie, j'avance trois réponses politiques pour faire face à cette situation.

1. Tout d'abord, le gouvernement doit, au nom de la cohésion nationale, garantir une desserte de base à l'ensemble de la population et des entreprises, y compris dans les régions périphériques. Des niveaux minimums de services publics doivent être définis.

Cette desserte minimale fera l'objet de contrats de prestations conclus avec des entreprises privées ou semi-publiques.

2. Cette stratégie doit être complétée par un second volet de politique régionale, sans l'objectif de redistribution qui sera garanti par la péréquation financière. Cette politique doit faire l'objet d'une nouvelle orientation qui tienne compte des changements provoqués par les libéralisations, par l'intégration régionale et par le développement de la nouvelle économie.

Les compétences devront être mieux réparties entre la Confédération et les cantons. Il appartiendra à la Confédération d'être plus cohérente dans sa politique de développement

territorial.

La politique régionale telle qu'elle se présente aujourd'hui est pertinente. Mais elle a des lacunes structurelles, car elle est trop diversifiée et manque de cohérence. Nous voulons une politique régionale plus flexible afin de répondre aux besoins des régions.

3. Si nous considérons

- que la capacité d'innovation est déterminante pour la compétitivité d'une région
- et que la nouvelle politique régionale aura pour objectif de renforcer la capacité concurrentielle des régions, alors la politique de formation et d'innovation doit donner à toutes les régions du pays les moyens d'assimiler les connaissances et les technologies nouvelles.

L'objectif est de promouvoir sur l'ensemble du territoire des régions innovantes, capables d'absorber des savoir-faire venus de l'extérieur. C'est la clé de la compétitivité et de l'accès à de nouveaux marchés.

Pour atteindre cet objectif, nous devons accroître la dimension territoriale dans la politique de formation, de recherche et de technologie. Les Hautes écoles spécialisées (HES), par leur décentralisation et leur spécialisation en fonction des spécificités régionales, sont une première étape dans ce sens.

En résumé, les trois éléments de réponse de la Confédération, mais aussi des cantons et des communes, en vue d'aménager le service public de demain sont les suivants :

- la garantie donnée par le Conseil fédéral pour une desserte de base adéquate,
- les moyens financiers issus de la nouvelle péréquation financière,
- une politique régionale axée vers la compétitivité des régions,
- une politique de formation et d'innovation plus réceptive aux réalités régionales.

Ces politiques ne pourront se réaliser que si les conditions suivantes sont respectées :

Premier point : nous devons dépasser les structures territoriales et institutionnelles héritées du 19^e siècle pour situer notre action dans le contexte économique et social du 21^e siècle.

À mon avis, il est vain de bouleverser trop rapidement les structures existantes. Il faut agir de manière pragmatique et dépasser les frontières institutionnelles, chaque fois que cela est possible.

Coopérer avec les territoires voisins, qu'ils soient nationaux ou étrangers, est une nécessité économique, politique et culturelle. Nous devons contribuer à la création, en Suisse et en zone frontières, de grandes régions.

Deuxième point : la nouvelle mission de l'Etat, dans le cadre du service public, ne peut se limiter à rendre cette politique efficace. Elle doit rapprocher le local du global. Cela signifie un Etat à l'écoute des territoires, qui encourage un partenariat entre le local et l'action politique supra-régionale. Cette approche «du bas vers le haut» qui tient compte de la demande réelle de la population et des entreprises est un élément clé de la réussite de cette future politique.

Troisième point : dans de nombreux pays, les partenariats public-privés offrent des nouvelles possibilités de coopération entre l'Etat et l'économie, en particulier dans les domaines où, pour des raisons politiques, la privatisation n'est pas possible. En Suisse, cette approche n'est pas nouvelle, mais le potentiel d'amélioration du rapport qualité-prix grâce à de tels partenariats est encore important.

Conclusion

Des réformes supplémentaires dans le domaine du service public sont encore nécessaires. Prochaine étape, le peuple sera amené à se prononcer en septembre concernant le marché suisse de l'électricité.

Sur le plan international nous sommes au milieu du processus d'ouverture du marché de l'électricité.

Dans les pays de l'UE, cette ouverture atteint 65% en moyenne et 100% dans certains pays comme l'Allemagne, notre partenaire le plus important au niveau des échanges commerciaux.

L'adoption de la loi sur le marché de l'électricité contribuera, en introduisant des prix comparables au niveau international, à ce que l'économie suisse reste compétitive - les PME en particuliers - notamment à l'échelle régionale.

Il y a quelques jours, le Conseil fédéral a discuté du dégroupage sur le marché des télécoms, problématique que vous connaissez sans doute sous le terme du «dernier mile». L'objectif est de fournir à l'économie suisse les meilleures prestations possibles en matière de télécoms.

Les lignes louées de Swisscom sont principalement utilisées pour l'exploitation d'autres réseaux et pour produire des services relevant de la communication d'entreprise.

Si l'on en déduit que le prix de la location des lignes est supérieur aux prix du marché en raison du monopole de Swisscom, cela signifie qu'il y a rationnement des lignes louées. Et dans le secteur des télécoms, qui est particulièrement novateur, cela signifie que

les conditions-cadre sont moins bonnes pour les entreprises. Cette constatation s'applique autant aux agglomérations qu'aux régions périphériques.

La poursuite des réformes est inéluctable. La Suisse ne doit pas avoir peur des libéralisations, car d'une part, notre marché du travail est flexible et fonctionne bien et, d'autre part, l'augmentation de la productivité est la seule option réaliste pour augmenter la croissance en Suisse.

La meilleure des politiques régionales est inutile si la croissance économique globale du pays n'atteint pas son potentiel.

Une politique axée sur la croissance est donc le fondement essentiel d'une politique d'agglomération et d'une politique régionale efficace. Ce qui est bon pour Zurich, Bâle, Genève ou Berne est également bon pour le Valais, les Grisons ou le Tessin. Finalement il ne faut pas opposer le succès des grands centres économiques du pays au destin des régions périphériques.