

Le débat sur le service public depuis 1945 : le cas suisse

Autor(en): **Du Bois, Pierre**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum**

Band (Jahr): **5 (1993)**

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-833053>

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.

PIERRE DU BOIS

**DIE ZUKUNFT
DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES IN DER SCHWEIZ**

**LE SERVICE PUBLIC EN SUISSE
-INTERROGATIONS SUR L'AVENIR**

Präsident Forum Helveticum
Prof. Dr. W. Buser

Le débat sur le service public depuis 1945

Le cas suisse

Pierre du Bois

Débatu un peu partout en Europe, à l'Est comme à l'Ouest, au Nord comme au Sud, le thème des privatisations est à la mode. Des courants doctrinaux étrangers n'ont pas manqué d'influencer les esprits. Margaret Thatcher et Ronald Reagan ont popularisé l'extrême libéralisme. Les notions de déséta-tisation, de privatisation, de déréglementation, de revitalisation sont tombées dans le domaine public. Il en va de même en Suisse, où les services publics, en particulier les monopoles d'Etat, sont sur la sellette comme ailleurs. Sous le mot d'ordre de la revitalisation de l'économie, la Commission de Pury a préconisé en 1992 la privatisation des secteurs de la poste et des télécommu-nications, la suppression du monopole des CFF sur les prestations de services, la privatisation de la Société suisse de radiodiffusion et de télévision. En mars 1993, l'idée d'une privatisation des Ecoles polytechniques fédérales est même lancée par le secrétaire d'Etat Ursprung¹.

Mais les choix finaux sont loin d'être acquis. Trop de considérations économiques, sociales, politiques, voire doctrinales, les conditionnent. «L'avalanche de postulats et de motions déposés par les parlementaires de tout bord cache en fait une incapacité à définir un concept, à trouver un consensus et à mener à bien un projet» note le journaliste Martin Schlöpfer dans *Bilan* en juin 1993². Non sans discussion, le Conseil fédéral a écarté les propositions de la Commission de Pury. Définie en termes d'équilibre économique et social, la notion d'intérêt général, à laquelle celle de service public est directement liée, conserve toute sa résonance. Et le public continue d'attendre beaucoup de l'Etat. C'est dire la complexité de la question. Appelé à contribuer à la promotion des objectifs de la politique économique et sociale, le service public n'est pas encore condamné à disparaître.

La réflexion sur le service public nécessite, me semble-t-il, un retour en arrière. Ce sont les circonstances économiques et politiques, les limites de l'économie de marché qui ont contraint les Etats au cours du temps à intervenir dans le jeu économique afin de rétablir les équilibres nécessaires. La nationalisation des chemins de fer, confirmée par le référendum histori-que de 1898, était ainsi résultée de la crise que traversaient les compagnies privées. La Grande Dépression et plus encore la Seconde Guerre mondiale ont amené l'Etat à accroître sensiblement son rôle économique et à limiter de facto le principe de la liberté économique inscrit dans la Constitution.

Recommandé aussi bien par des économistes classiques que par des socia-listes, l'interventionnisme, après 1945, est encore renforcé par la recherche de la sécurité sociale et la défense du plein emploi. La Confédération met en

¹ *Gazette de Lausanne*, 30 mars 1993.

² *Bilan*, juin 1993, p. 44.

place, sous la forme de l'AVS et d'autres assurances, un nouveau contrat social. Le vote triomphal du 5 juillet 1947 sur l'AVS fait entrer l'Etat providence dans la Constitution.

De plus, la peur du chômage continue de peser sur les attitudes. La crise est encore dans toutes les mémoires. Le pessimisme est répandu partout. En septembre 1946, à Wall Street, des anges de mauvais augure prédisent ainsi une récession comparable à celle de 1920-21. La vulnérabilité de l'économie aux crises domine les discussions sur l'avenir. Même les milieux économiques, devant les incertitudes du moment, admettent le «droit à l'existence» d'un certain dirigisme.

Aux USA, l'*Employment Act* de 1946 donne au président pouvoir et mandat pour lutter contre le chômage. En Suisse, l'article 31 bis de la Constitution, approuvé - de justesse - par le peuple et les cantons en juillet 1947, confirme le rôle économique de la Confédération. «Dans les limites de ses attributions constitutionnelles, la Confédération prend les mesures propres à augmenter le bien-être général et à procurer la sécurité économique des citoyens.» Ainsi la Constitution consacre-t-elle désormais, à côté de la liberté du commerce et de l'industrie, l'intervention de l'Etat dans les affaires économiques. Le vote de 1947 est dans l'air du temps. Le nouveau parti libéral socialiste réussit même, en 1949, à réunir près de nonante mille signatures autour d'une initiative sur «la garantie du pouvoir d'achat et du plein emploi³».

L'ambiance doctrinale influence aussi le courant interventionniste. En Suisse comme ailleurs, les thèses du Britannique John Maynard Keynes marquent les milieux politiques et académiques. A défaut de mécanisme automatique pour maintenir l'emploi, l'auteur de la *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* recommande une action sur la demande effective et, en cas de récession, un accroissement des dépenses de l'Etat ainsi qu'un accès à un crédit abondant et peu cher. Peu d'économistes plaident alors pour plus de libéralisme. L'interventionnisme paraît répondre aux intérêts de la collectivité.

L'avènement de la prospérité au cours des années cinquante n'empêche pas l'Etat de poursuivre dans la voie d'un interventionnisme modéré qui revêt le plus souvent le caractère de réglementations nouvelles, introduisant ainsi ce que la *Neue Zürcher Zeitung* appelle déjà - en 1950 - «l'inflation législative». «Les victoires de l'économie, lorsqu'elles sont sans contrepoids, correspondent à une relégation de l'esprit» déclare le Conseiller fédéral Rodolphe Rubattel à Lausanne en septembre 1951⁴.

Qu'en est-il alors des services publics? Produits de l'histoire, ils font partie, d'une certaine manière, de la culture économique collective. Honneur et fierté de la Suisse, les CFF et les PTT façonnent l'image de marque de la Confédération. Les autres monopoles n'ont pas moins bonne presse. La critique effleure peu les esprits. L'Etat de grâce est presque une réalité.

³ *Feuille fédérale*, 8 septembre 1949, p. 395.

⁴ *Feuille d'Avis de Lausanne*, 13 septembre 1951.

Mais, à la différence de la France, de l'Autriche, de la Grande Bretagne, la Suisse n'entend pas aller trop loin dans l'étatisme; elle exclut la planification et les nationalisations d'entreprises. Seuls le parti du travail et, dans une moindre mesure, le parti socialiste s'en font les avocats. Le thème est à peine abordé. Un débat - et un seul - a lieu au Parlement en octobre 1946. Il porte sur l'éventuelle nationalisation du «trafic aérien civil⁵». Le libéralisme conserve son crédit et son audience dans l'opinion publique. La forte opposition à l'article 31 bis de la Constitution lors de la votation de 1947 le confirme et l'illustre.

Presque tous les monopoles d'Etat ont été créés avant 1945. Ceux qui naîtront ultérieurement, comme la télévision, seront le plus souvent intégrés aux entreprises existantes. Ce n'est pas tout. En comparaison internationale, les dimensions du secteur public suisse restent réduites et l'interventionnisme étatique cantonné dans des limites relativement étroites.

En outre, le secteur public constitue un ensemble plutôt hétéroclite, où cohabitent des monopoles communaux, cantonaux et fédéraux aussi bien que des entreprises soumises à la concurrence, des sociétés de droit public aussi bien que des entreprises d'économie mixte, comme la BNS, les banques cantonales, les caisses hypothécaires, des chemins de fer privés, la Foire de Bâle et le Comptoir suisse, des compagnies d'électricité, Swissair. «Certains services publics sont exploités en régie par des communes conservatrices libérales, alors que les mêmes services sont exploités en sociétés d'économie mixte ou même privées en territoires communaux socialistes» constate en 1949 l'économiste Raymond Racine⁶.

Tout en bousculant les milieux économiques et politiques concernés, les enjeux européens des années cinquante et soixante ne provoquent que de rares débats sur le statut des entreprises publiques. La cause semble entendue. L'idéologie de l'intérêt général récuse toute subordination à la rentabilité économique ou commerciale dans les monopoles publics. Ainsi Edouard Weber, directeur général des PTT, déclare-t-il en novembre 1958, à Vevey, que la double obligation de servir toutes les parties de la Suisse et de fixer les taxes d'une manière uniforme suppose bien souvent la primauté de l'intérêt économique du pays sur la rentabilité, voire la négation «de l'aspect financier de tel ou tel service⁷». Le consensus helvétique trouve aussi son expression dans le statu quo économique. L'acquis reste acquis.

Le soi-disant étiolement du libéralisme sous l'empire de l'interventionnisme étatique n'éveille guère de lamentations. D'une certaine façon, l'esprit de concertation et de conciliation préside aux relations entre l'Etat et l'économie privée. Selon la tradition de la Confédération, le rôle de l'Etat est «celui d'un appareil assez fort pour faire prévaloir l'intérêt de la communauté sur les

⁵ *Bulletin du Conseil national*, 1946, p. 753 et ss.

⁶ Raymond RACINE, *Au service des nationalisations: l'entreprise privée*, Neuchâtel, 1948, p. 277.

⁷ Edouard WEBER, «Les PTT, instrument indispensable de notre économie nationale», in *Revue économique et sociale*, 1959, N° 1, p. 51.

pressions d'intérêts particuliers du dehors et du dedans, pour maintenir à l'économie sa pleine vigueur de résistance et de progrès» relève Georges-André Chevallaz en 1967 dans *La Suisse ou le sommeil du juste*⁸.

Ce sont les déficits de plus en plus réguliers des chemins de fer qui attirent l'attention dès les années soixante sur les services publics. Appelés à la rescousse, les experts recommandent aux CFF de moderniser le management, de tenir compte de la demande, d'augmenter l'attrait des services. Mais jusqu'où aller dans la rentabilisation? Les CFF sont en quelque sorte confrontées à une mission impossible qui consiste à favoriser les prestations, souvent coûteuses, concourant au bien-être général, et à rechercher simultanément l'équilibre budgétaire que réclame une politique de saine gestion. De toute manière, le Parlement prend l'habitude de donner son accord, au nom de l'intérêt collectif, à la couverture par la Confédération du déficit des CFF, sans manquer de décerner au passage des satisfecit à leur personnel et à leur direction «pour la qualité des services rendus à la clientèle».

Dans le prolongement des discussions sur les chemins de fer, les défauts et les défaillances des services publics suscitent des interrogations croissantes sur leur efficacité et leur productivité. Abordé au triple niveau fédéral, cantonal et communal, le thème de la réforme de l'administration atteste le mécontentement naissant face à la gestion des affaires publiques. Le danger d'une politique non économique de l'administration est de plus en plus souvent dénoncé⁹. L'idée de soumettre les services publics aux critères de gestion, de productivité, de rentabilité, qu'applique le secteur privé, fait son chemin.

Dès le milieu des années septante, les discussions autour de l'Etat en général, des entreprises publiques en particulier, prennent un tour nouveau. Sous le mot d'ordre de la libéralisation, ce n'est plus seulement l'efficacité des monopoles qui est mise en cause mais leur statut.

Le débat déborde sur la politique. Le parti radical démocratique (PRD) est le premier à emboucher le thème de la désétatisation. Lors des discussions sur le projet de Constitution de 1977, le PRD de Zollikon propose ainsi de prévoir à l'article 34 la possibilité de reprivatisations pour faire pendant à la possibilité de nationalisations qu'a introduite la commission d'experts chargée de la révision de la Constitution fédérale¹⁰. La désétatisation rencontre un écho croissant. Le «moins d'Etat, plus de liberté» lancé par les radicaux lors des élections fédérales de 1979 fait un tabac médiatique. La droite identifie l'Etat moderne, efficace, à un Etat «aminci». Mais le slogan de la campagne radicale est quelque peu atténué par le contenu réel du programme du parti qui reste plutôt modéré. Dans les Objectifs 79-83, ce sont les termes:

⁸ Georges-André CHEVALLAZ, *La Suisse ou le sommeil du juste*, Lausanne, 1967, p. 51.

⁹ Pius BISCHOFBERGER, «Verwaltung als Leistungsapparat», in P. Bischofberger, R. E. Germann et R. Ruffieux, *Verwaltung im Umbruch*, Berne, 1972, p. 15.

¹⁰ Office fédéral de la justice, *Révision totale de la Constitution fédérale. Procédure de consultation relative au projet de Constitution de 1977*. Art. 33-37, Berne, 1980, p. 5930.

«Plus de liberté et de responsabilité - moins d'emprise de l'Etat» qui sont utilisés¹¹. Le slogan sera introduit dans les Objectifs 83-87 sous une forme amendée: «Plus de liberté et de responsabilité - moins d'Etat¹²».

L'Etat commence à être soumis à une sévère critique. Nettement débordé, il «court le risque de ne plus être un jour gouvernable» relève l'économiste Gerhard Winterberger, secrétaire du Vorort, en 1980¹³. Presque tous les services publics sont dans le colimateur. Les chemins de fer, les postes et téléphones, la radio et la télévision, les hôpitaux, voire les assurances sociales sont passés au crible de la critique. Que leur reproche-t-on? Leur inefficacité, leur ineffectivité, leur coût excessif.

L'idée de redéfinir les rapports entre l'économie privée et l'activité de l'Etat et de privatiser certains services publics commence à circuler parmi les parlementaires. Déposé en septembre 1978 au Conseil national, un premier postulat - dit postulat Basler - invite le Conseil fédéral à examiner la croissance du secteur public et ses conséquences sur l'économie privée¹⁴. Soutenue par quatre-vingts-quatre députés, une motion, dite motion Hunziker, évoque plus explicitement en décembre 1980 la privatisation de tâches publiques¹⁵. Ce n'est pas tant l'Etat social redistributeur que contestent les motionnaires que l'Etat fournisseur de prestations économiques. La réponse du Conseil fédéral, en 1983, est plutôt nuancée, sinon réservée. «La reprivatisation paraît judicieuse là où l'économie privée est à même de fournir une prestation plus intéressante au point de vue du coût. Ceci n'est pas nécessairement le fait d'entreprises bénéficiant d'un monopole¹⁶».

De leur côté, les milieux académiques entreprennent d'examiner de près les services publics. En 1978, la Société suisse de statistique et d'économie politique consacre ainsi son Assemblée annuelle à «l'efficacité dans le secteur public¹⁷». A l'instar des entreprises privées, les institutions du secteur public sont aussi des lieux de production qui supposent rationalisation et productivité. A l'Université de Saint-Gall, des économistes défendent l'introduction de méthodes de marketing aux CFF et aux PTT.

Le débat est aussi idéologique. Le rapport entre le privé et le public est mis en cause. A l'intervention de l'Etat est opposée la liberté des marchés. Les discussions, en Suisse, reflètent les débats à l'étranger. Alors que Madame Thatcher, en Angleterre, entreprend de privatiser nombre d'entreprises publiques, les socialistes, en France, nationalisent banques et industries. Le consensus helvétique tremble sous la polarisation apparente des positions.

¹¹ Parti radical démocratique, *Objectifs 79-83*, p. 8.

¹² Parti radical démocratique, *Nos convictions. Les principes du radicalisme moderne. Points forts de la politique radicale. Objectifs 83-87*, p. 18.

¹³ Gerhard WINTERBERGER, *Politik und Wirtschaft. Ausgewählte Reden und Aufsätze*, Berne, 1980, p. 55.

¹⁴ *Bulletin du Conseil national 1979*, p. 504 et ss.

¹⁵ *Bulletin du Conseil national 1981*, p. 1735.

¹⁶ *Bulletin du Conseil national 1983*, p. 1800.

¹⁷ *Revue suisse d'économie politique et de statistique*, 1978, Fasc. 3.

D'un côté les radicaux et les libéraux, qui ne jurent que par l'économie de marché, de l'autre les socialistes qui se font les idéologues du service public. C'est clair, tranché, antinomique au niveau de la rhétorique. Mais sous la peau des déclarations, le capitalisme tempéré conserve sa force de nécessité et d'attraction.

Alors qu'elle est momentanément enterrée au Parlement, la question de la reprivatisation continue d'être débattue dans les milieux académiques et économiques. Le professeur Walter Wittmann, de l'Université de Fribourg, son collègue Silvio Borner, de l'Université de Bâle, se font ainsi les chantres de la privatisation de «tâches publiques».

Le défi de l'Espace économique européen ouvre en quelque sorte la boîte de Pandore. La perspective de la concurrence accrue qu'entraînerait l'entrée dans le marché intérieur communautaire réclame l'amélioration des conditions-cadres. Industriels, économistes, hommes politiques entreprennent de dénoncer à discours répétés le mal étatique. «L'Etat doit abandonner ses prétentions au monopole¹⁸.» Moins de réglementations et moins de services publics, voilà leur leitmotiv. De plus en plus souvent, l'intérêt public est confondu avec la performance économique. Le principe fondamental de «l'économie des moyens», qui fleurit dans les milieux économiques, réside dans l'idée de ne confier à l'Etat que ce qui ne peut être assumé avec efficacité par l'économie privée.

Dès 1991, le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, qui se définit volontiers comme «le gardien du libéralisme économique», réclame dans sa brochure *Pour une Suisse compétitive et moderne* des mesures de privatisation et l'élimination des normes inadaptées. De quoi la Suisse crève-t-elle, se demande le conseiller d'Etat vaudois Claude Ruey en 1993, sinon «du socialisme à froid qui s'est installé insidieusement mais sûrement à la faveur de la haute conjoncture¹⁹»?

De fait, c'est l'éternelle question, en quelque sorte doctrinale, du rôle économique de l'Etat, qui est posée directement ou indirectement, les réponses en la matière relevant moins de considérations managériales que de choix idéologiques. En cela, le débat actuel dépasse la seule interrogation sur les difficultés des collectivités publiques.

Mais le mouvement vers la libéralisation ne va pas sans susciter de nouvelles interrogations - et de nouvelles confusions. Le mot d'ordre des privatisations n'obéit pas à des critères économiques définis une fois pour toutes. L'examen du dossier commande aussi de distinguer ce qui est propre au service public - la lenteur du processus de réforme et d'innovation, voire l'inertie, le statut du fonctionnaire, le rôle des partis dans le recrutement et la promotion des cadres, le manque de responsabilité des autorités compétentes devant les déficits et pertes - de ce qui est commun aux secteurs public et privé. Ainsi le phénomène bureaucratique concerne-t-il tous les secteurs. «La bureaucratie

¹⁸ *La politique économique de la Suisse face à la concurrence interne. Programme pour un ordre plus libéral*, Zurich, Wiesbaden, 1991, p. 35.

¹⁹ Claude RUEY, «La faillite du socialisme», in *Forum libéral*, avril-mai 1993, p. 3.

et les tendances à la bureaucratisation sont la gangrène de toutes les institutions, tant du secteur public que privé, reconnaît l'industriel Stephan Schmidheiny. La lutte contre ce phénomène est un combat de longue haleine, c'est la lutte pour couper les têtes toujours renaissantes de l'hydre²⁰.»

D'autres maux relèvent de la société contemporaine elle-même. L'évolution des valeurs, l'essor des maladies de civilisation, le triomphe de l'hédonisme influencent l'ensemble des institutions et des entreprises.

Les débats sur le rôle de l'Etat, sur les limites entre le secteur public et le secteur privé, traversent toute l'histoire récente. Les réponses changent selon les circonstances, les modes, les intérêts en jeu, les dogmes. De 1945 à 1993, les doctrines/courants dominants, le socialisme, le néolibéralisme, l'ordolibéralisme de l'Ecole de Fribourg-en-Brisgau, le keynésianisme, l'ultralibéralisme et, depuis peu, le néo-keynésianisme, ont rythmé l'évolution des discours économiques. C'est, de fait, autour d'un capitalisme tempéré reposant sur un équilibre entre les abus du «laisser faire, laisser passer» et les excès du socialisme, qu'un certain consensus s'est établi depuis 1945.

La Confédération est-elle alors prête à des révisions déchirantes? La tradition du consensus, la récession économique, le maintien des investissements étatiques, la démocratie référendaire invitent à la circonspection. De toute façon, la gestion de la complexité réclame de savants arbitrages entre l'Etat, la société et l'économie. Fondé sur l'intérêt général, le service public n'a pas encore épuisé sa course. Le mouvement d'accordéon est loin d'être terminé.

Références bibliographiques

- AUBERT, Jean-François, *Traité de droit constitutionnel suisse*, 3 vol., Neuchâtel, 1967-1982.
- BERGIER, Jean-François, *Histoire économique de la Suisse*, Paris, 1984.
- BISCHOFBERGER, Pius, GERMANN, RAIMUND, E., RUFFIEUX, Roland, *Verwaltung im Umbruch*, Berne, 1972.
- CHEVALLAZ, Georges-André, *La Suisse ou le sommeil du juste*, Lausanne, 1967.
- DU BOIS, Pierre, *La Suisse et le défi européen, 1945-1992*, Lausanne, 1992.
- DU BOIS, Pierre, *La Suisse et l'espace économique européen*, Lausanne, 1992.
- FRENKEL, Max (éd.) *Besser? billiger? bürgernäher? Ein Beitrag zur Privatisierungs- und Aufgabenteilungsdiskussion*, Berne, 1981.
- GRUNER, Erich (éd.), *die Schweiz seit 1945*, Berne, 1971.
- JANS, Armin et Meili, Robert, *Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zurich, 1988.
- KLÖTI, Ulrich, *Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung*, Berne, 1972.
- KLÖTI, Ulrich, (éd.), *Handbuch politisches System der Schweiz*, t. 2, *Strukturen und Prozesse*, Berne, Stuttgart, 1986.
- LAMBELET, Jean-Christian, *L'économie suisse*, Paris, 1993.

²⁰ Stephan SCHMIDHEINY, *La Suisse dans la compétition des nations*, Zurich, 1990, pp. 15-16.

Lexique de l'économie suisse, Neuchâtel, 1965.

Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses, t. III, Lausanne, 1983.

REY, Jean-Noël, *Trop d'Etat? Essai sur la mise en cause de l'Etat-Protecteur en Suisse*, Lausanne, 1983.

WEBER, Luc, *Pour une politique conjoncturelle en Suisse*, Lausanne, 1971.

WEBER, Luc (éd.), *Les finances publiques d'un Etat fédératif. La Suisse*, Paris, 1992.

WINTERBERGER, Gerhard, *Politik und Wirtschaft. Ausgewählte Reden und Aufsätze*, Berne, 1980.

WITTMANN, Walter, *Marktwirtschaft für die Schweiz*, Frauenfeld, 1992.

* *La politique économique de la Suisse face à la concurrence interne. Programme pour un ordre plus libéral*, Zurich, Wiesbaden, 1991, pp. 1-35.

† *La Suisse dans la compétition des nations*, Zurich, 1990, pp. 12-16.