

P. Urio, I. Bolgiani, A. Meyer, V. Merckx, and M. Taddei

CRISE DE L'ETAT-PROVIDENCE, PRIVATISATIONS ET GESTION DE LA CHOSE PUBLIQUE

in

La privatisation des services publics, qui en profite?, VPOD (Union of employees of the Swiss Public Sector), Lausanne, Autumn 1996, pp. 11-56

INTRODUCTION

Paolo Urio

Depuis que les hommes ont été confrontés à l'utilisation de ressources rares, ils n'ont cessé de rechercher le meilleur moyen pour optimiser leur gestion, aussi bien pour la production de biens et de services, que pour leur distribution au sein de la population.

La révolution libérale des XVIII et XIX siècles a clairement identifié le **marché** comme étant le meilleur moyen pour réaliser cet objectif, l'**Etat** étant chargé de fournir deux biens absolument indispensables au fonctionnement du marché: la sécurité interne (y compris la garantie de la propriété privée et la liberté de commerce en d'entreprise) et la défense vis-à-vis de l'extérieur. Ces deux moyens de gérer les ressources rares, l'Etat et le marché, se trouvaient ainsi réconciliés pour contribuer à la gestion de la nouvelle société libérale.

A l'opposé de cela, un régime d'inspiration marxiste instauré en Russie au début du XX siècle, puis imposé à d'autres pays d'Europe orientale, a opté pour un système où c'est l'Etat qui prend en charge la production de pratiquement tous les biens et services et qui détermine ce qui doit être produit, en quelle quantité, et comment ce qui a été produit doit être distribué et à qui. Ces deux systèmes antagonistes ont dominé la scène politique européenne (et mondiale) jusqu'en 1989.

En Europe occidentale (et plus généralement dans le monde dit "occidental") des mouvements de gauche ont essayé d'infléchir l'option prise par ces pays en faveur du marché, en poussant l'Etat à intervenir dans de nombreux domaines, mais surtout dans le social. Etant la plupart du temps minoritaires, ces courants politiques ont pu néanmoins réaliser une partie de leur programme de réformes grâce à l'adoption par les partis bourgeois d'une partie de leurs revendications. Par ailleurs, ces derniers demandaient à l'Etat d'intervenir pour soutenir l'effort de l'économie de marché. Comment expliquer ce double mouvement?

C'est que le fonctionnement du marché, s'il a permis de donner à ces pays un formidable essor économique (mesuré par la croissance spectaculaire du PIB), il n'a pas eu que des effets heureux et n'a pas pu, ou voulu, produire et distribuer des biens et services considérés comme nécessaires pour l'ensemble de la population ou pour des groupes sociaux particuliers. Il suffit ici de mentionner quelques exemples: relations du travail (durée du travail, sécurité et salubrité sur le lieu de travail, congés payés, etc.); sécurité vis-à-vis des aléas de l'existence (maladie, accidents, vieillesse); logement; instruction, recherche scientifique; répartition de la richesse; infrastructures; aménagement du territoire; et, plus récemment, protection de l'environnement.

On voit par ailleurs que cette intervention accrue de l'Etat a pris des formes très diverses: soutien à l'économie de marché (à travers, par exemple, les politiques d'infrastructures), soutien aux catégories sociales les moins favorisées ou, si l'on préfère, à ceux qui ont été les moins à même de tirer parti de la liberté garantie par le système (politiques sociales), ou encore soutien à une meilleure utilisation et occupation du territoire (aménagement du territoire, protection de l'environnement).

Il n'est dès lors pas étonnant que les partis bourgeois (poussés par leur ailes interventionniste et chrétienne-sociale, sensibles à la plupart de ces problèmes) aient voté des lois destinées à faire en sorte que l'Etat intervienne dans ces domaines, en se substituant ainsi au marché défaillant. Cela était d'autant plus facile à envisager que la croissance économique permettait à l'Etat de prélever une partie de la richesse produite par le marché et de l'affecter ainsi à ces nouvelles tâches. Il nous semble important aujourd'hui de ne pas oublier pourquoi l'Etat est intervenu (ou plus exactement pourquoi on lui a demandé d'intervenir) dans ces différents domaines.

L'augmentation des activités de l'Etat, si elle a permis de faire face à la plupart des demandes de la société civile et de ses groupes organisés, elle a toutefois produit au cours des années (et plus particulièrement à partir des années septante) des déficits dans les comptes des collectivités publiques, que certains ont commencé à considérer comme insupportables.¹ Par ailleurs, la pression fiscale sur les entreprises et les particuliers a atteint son maximum de l'avis d'un nombre croissant d'acteurs politiques. C'est pourquoi la diminution des dépenses de l'Etat est apparue alors comme la seule façon de rétablir l'équilibre des finances publiques. La tentation était alors grande de rétrocéder (ou de céder) au marché un certain nombre d'activités accomplies jusqu'alors par l'Etat.

C'est ainsi que s'est développé aux Etats-Unis (sous l'Administration Reagan) et en Angleterre (sous le Premier ministre Thatcher) un vaste projet de libéralisation, qui devait conduire à un redimensionnement de l'Etat; les privatisations faisaient partie du programme. Parallèlement à ce mouvement, une pression nouvelle s'est exercée sur les administrations publiques pour qu'elles rationalisent leurs méthodes de travail en s'inspirant de celles qui avaient fait leurs preuves dans le secteur privé. Dans les deux cas, le leitmotiv est le même: économies! Et il se trouve que c'est dans le domaine social (l'Etat-providence) que l'effort d'économies est le plus marqué.

Pendant ce temps en Suisse (et ailleurs) des voix s'élèvent pour que l'Etat emprunte le même chemin; le Parti radical lance le slogan électoral "moins d'Etat", et des programmes d'économies et de rationalisation de l'administration publique sont approuvés par les autorités fédérales. Certains cantons et communes suivent le mouvement.

Mais ce n'est qu'à une époque très récente que ce mouvement s'est radicalisé, notamment en Suisse, suite à la persistance des déficits (dont on se plaît à reconnaître aujourd'hui qu'il sont, pour une part au moins, de nature structurelle), mais aussi, et peut-être surtout, suite à la chute du mur de Berlin: la faillite du système collectiviste, qui faisait de l'Etat le moyen privilégié de gestion des ressources rares, est consommée. Dès lors, le retour au marché apparaît, à l'Est comme à l'Ouest, comme le seul moyen pour sortir l'Etat de ses déficits et de son endettement.

¹Rappelons qu'en Suisse l'équilibre des finances publiques a toujours fait partie de l'orthodoxie officielle. Intuitivement n'importe qui peut comprendre qu'un déficit est une chose regrettable devant être supprimée. Toutefois, il est opportun de rappeler qu'il y a déficit et déficit, certains étant plus acceptables que d'autres. Nous nous sommes exprimés sur ces problèmes relativement au cas de la Suisse dans: Paolo Urio et Véronique Merckx, Le budget de la Confédération: le système politique suisse face à l'équilibre des finances fédérales, Lausanne, Réalités sociales, 1996.

Or, s'il est relativement facile d'expliquer sur le plan de l'analyse historique, et même de justifier sur le plan de la philosophie politique, l'intervention accrue à laquelle l'Etat a été contraint par les forces politiques détenant la majorité (notamment en Suisse) pour pallier aux déficiences du marché, il nous est beaucoup plus difficile de suivre les partisans du retour absolu au marché. En effet, leur engouement pour la libéralisation la plus large possible de nos sociétés tend à prendre l'allure d'un attachement quasi religieux à quelques grands principes², plutôt que celle d'une démonstration scientifique à laquelle ils nous renvoient pourtant bien souvent, sans toutefois l'explicitier complètement. Leur discours devient même suspect lorsque les mesures d'économies proposées se font au détriment des moins lotis. En effet, à y regarder de plus près, tout se passe comme si, entre les années soixante et les années nonante, les rôles ont été renversés: alors que dans les années soixante la gauche fantasmat et se faisait traiter (bien souvent à raison) de démagogue, idéologique et utopique, c'est aujourd'hui la droite qui semble tenir ce rôle: le dieu Marché et la déesse Compétitivité semblent être les seuls dieux restés à l'Olympe de la société contemporaine.³

Pour sortir d'un débat qui semble de plus en plus dominé par la logique unidimensionnelle (économiste, pour être clair) que l'idéologie d'une certaine droite triomphante semble être en mesure d'imposer, il nous semble qu'il est nécessaire de prendre un peu de recul et de se donner les moyens d'une analyse aussi rationnelle que possible. Pour commencer, cesser de donner en exemple les pays où l'expérience de privatisation a déjà été tentée, en mettant en évidence les aspects positifs tout en occultant les conséquences négatives de leur expérience de libéralisation.⁴ Présenter ensuite de façon objective ce que la théorie économique libérale peut effectivement nous apporter, et notamment quelles sont les conditions à respecter pour que le marché nous apporte les bénéfices escomptés et dans quels domaines. Evaluer enfin les risques que fait courir à la cohésion sociale et au bien-être d'un pays une politique ayant inévitablement comme corollaire l'exclusion d'une partie de la population de la prospérité et l'apparition d'une société à deux vitesses (c'est ici que les exemples néo-zélandais, américain et anglais deviennent intéressants et devraient être longuement médités).

C'est ce que tentent de faire dans les pages qui suivent les membres d'un groupe de réflexion du Département de science politique de l'Université de Genève, en posant quelques jalons dans cette voie. Le tableau d'analyse qu'ils proposent est loin d'être complet et entièrement satisfaisant, mais il pose très certainement quelques pistes qu'il faudra développer pour arriver, à la fin du parcours, à proposer des solutions aux problèmes réels posés aujourd'hui par le rapport entre Etat et marché.

² Le marché lui-même, bien sûr, mais aussi la compétitivité; celle-ci elle étant absolument nécessaire puisqu'elle découle inéluctablement de la globalisation des marchés.

³ Voir sur ces aspects le remarquable article de Riccardo Petrella dans le Monde Diplomatique d'octobre 1995: Les nouvelles Tables de la Loi.

⁴ Sans revenir sur les exemples américain et anglais, qui devraient faire l'objet d'un bilan objectif, que dire de la référence maintes fois répétée au cas néo-zélandais, cité comme exemple de dynamisme économique, sans qu'il soit une seule fois fait état de la dégradation considérable de la société: développement de la pauvreté, augmentation de la criminalité (et bien évidemment des dépenses publiques y relatives ...).

LA CRISE DE L'ETAT-PROVIDENCE⁵

Iva Bolgiani

Introduction

Rappelons en premier lieu que c'est essentiellement à partir des changements provoqués par l'industrialisation sur le tissu social à la fin du XIX^{ème} siècle que s'est mis en place l'Etat-providence ou Etat-social, dans certaines sociétés européennes. Sa tâche était et est toujours de pallier aux dysfonctions générées par la Révolution industrielle (nouveaux risques, nouveaux besoins) et de permettre à la société de " poursuivre [son] essor dans un climat allégé des insécurités traditionnelles " (Christen, Fragnière 1988: 3). L'Etat se charge ainsi de fournir certaines prestations qui s'avèrent nécessaires pour garantir le bien-être des citoyens, prestations qui vont petit à petit transformer la structure de l'organe étatique. Par conséquent l'Etat assume un rôle nouveau de fournisseur des conditions minimales pour mener une vie décente.

En raison de nombreuses mutations sociales, économiques et culturelles, les besoins et les attentes des citoyens se multiplient. Pour y répondre, l'Etat a pris à sa charge la fourniture de certains services et prestations (instruction, assistance sociale, chômage,...). Cette extension des activités de l'Etat a conduit à une hausse sans précédent des dépenses publiques.

Aujourd'hui, la croissance des dépenses gouvernementales suscite de nombreux débats, alimentés d'une part par la continuité de l'augmentation des taxes et impôts destinés à financer ces programmes, et d'autre part par la mise en question de l'efficacité des programmes existants. En général, nous pouvons affirmer que les causes de cette crise de l'Etat et plus particulièrement de l'Etat-providence sont multiples. Nous tenons ici à citer les deux causes qui nous paraissent les plus évidentes aujourd'hui: la première est celle de l'augmentation continue des demandes sociales pour la mise à disposition de la part de l'Etat de nouveaux services, la deuxième est celle de la rareté; " nous le savons tous: il n'y a plus d'argent [...] il y a désormais presque un consensus général autour de l'idée que les taux de prélèvements publics ont atteint et même dépassé le seuil de l'acceptable " (Cannac, 214).

Considéré dans les années '80 encore comme instrument destiné à résoudre les problèmes, l'Etat est, aujourd'hui, vu par beaucoup comme le problème lui-même. On parle dès lors de crise de l'Etat-providence. Crise économique certes (dès les années '70), puisque le coût de l'Etat-social ne cesse de croître, mais aussi crise idéologique (dès les années '80), puisque la capacité de l'Etat-entrepreneur à gérer avec efficacité les problèmes sociaux est mise en doute. Même si une crise philosophique⁶ semble exister aux yeux de Rosanvallon, dans le cadre de ce travail, nous nous focaliserons avant tout sur les deux types de crise mention-

⁵ Il nous semble important ici de fournir une définition, même très générale d'Etat-providence. L'Etat-providence " n'a pas seulement pour fonction de protéger des acquis (la vie ou la propriété); il vise également des actions positives (de redistribution de revenus, de réglementation des rapports sociaux, de prise en charge de certains services collectifs, etc.) " (Rosanvallon 1992: 22). De plus, si on parle d'Etat-providence, il faut aussi tenir compte du fait que celui-ci ne comporte pas une définition restrictive de ceux qui peuvent bénéficier de certaines prestations (comme c'était le cas pour l'assurance sociale), mais que ce concept (d'Etat-providence) englobe l'ensemble des citoyens. L'Etat a donc comme tâche de libérer la population du besoin, la couverture devenant universelle. Son but est de fournir une couverture suffisante d'un ensemble de besoins, l'individu restant néanmoins responsable pour une couverture complémentaire.

⁶ Concernant la crise philosophique l'auteur met en évidence le fait que " deux problèmes majeurs apparaissent: la désagrégation des principes organisateurs de la solidarité et l'échec de la conception traditionnelle des droits sociaux à offrir un cadre satisfaisant pour penser la situation des exclus " (ibidem: 9)

nés précédemment, à savoir la crise financière et la crise idéologique de l'Etat-providence, appliqués au cas suisse.

La crise de l'Etat-providence en Suisse

Qu'en est-il donc de l'Etat-providence sur le plan helvétique? En Suisse, même si, l'Etat-providence entre dans la Constitution dès 1874, le développement de la sécurité sociale est très marqué surtout depuis 1945. La sécurité sociale fut donc "une longue conquête" (Gilliand 1993: 136), mais des lacunes subsistent et les interrogations quant à l'avenir sont toujours plus pressantes.

Nous n'allons pas faire ici un historique de la mise en place des différentes mesures sociales par la Confédération. Voyons plutôt la situation sur le terrain, en considérant que le pays n'est pas épargné par les débats et la réalité de la crise de l'Etat-providence.

De 1947 jusqu'au milieu des années '70, les années ont été relativement prospères, et l'Etat-social suscitait peu de critiques. Mais à partir des années '70, dans un contexte de forte récession (baisse de la production et de l'emploi), les dépenses de la Confédération pour les politiques sociales se sont vues fortement critiquées par certains économistes et par les courants conservateurs.

Dès 1974, pour répondre à ces critiques, le gouvernement freine son expansion dans le domaine social (notamment dans le domaine de l'assurance maladie et en bloquant les effectifs des fonctionnaires⁷). La Confédération encourage en même temps les Cantons à prendre des mesures similaires. C'est dans ce contexte de forte récession qui a touché plus fortement la Suisse que les autres pays européens, que " s'est déclenchée l'offensive contre l'Etat et en particulier contre les politiques sociales et que des courants conservateurs ont trouvé une vigueur nouvelle et une efficacité indiscutable. " (Christen, Fragnière 1988: 27).

C'est aussi à cette époque qu'on commence à parler de libéralisation, désétatisation, privatisation, déréglementation. Comme le relève Greber, " dans un tel contexte peu favorable, un développement de la sécurité sociale ne va évidemment pas de soi " (Greber 1986: 14). En d'autres termes, l'enjeu revient à redimensionner l'Etat et par conséquent à diminuer son rôle dans la société.

L'Etat social en construction au cours de ces années fut ainsi de plus en plus soumis à des critiques, et si certains annoncent aujourd'hui avec préoccupation son déclin (en reconnaissant le succès qu'il a eu), d'autres espèrent sa mort prochaine, en dénonçant leur peur face à des dépenses qui continuent d'augmenter et qui semblent impossibles à gérer. L'Etat social semble de plus en plus en danger, si nous tenons compte des risques et des besoins sociaux qui continuent à se multiplier et à se diversifier.

Schématiquement, la crise de l'Etat-providence en Suisse passe par trois étapes majeures, tout d'abord, une remise en cause du secteur social (par les milieux libéraux et patronaux) suite à la crise économique des années septante. Puis, deuxième étape, une politique forcée d'économies, comme nous l'avons évoqué précédemment. Enfin, comme nous allons le voir, la troisième étape consiste en des propositions pour privatiser, reprivatiser ou restructurer certains secteurs publics, destinés à sortir l'Etat-social de la crise qu'il traverse.

Si nous avons évoqué les étapes de la crise, il s'agit également d'en rappeler brièvement les causes, avant d'évoquer les solutions possibles pour y remédier. Tout d'abord, les causes de

⁷ Le blocage des effectifs fait que l'accomplissement de certaines tâches dans le secteur social est ralenti ou supprimé

la crise de la sécurité sociale. Si l'on se réfère à Perrin, elles sont au nombre de trois: **crise financière, crise d'efficacité/utilité**, et enfin **crise de légitimité**.

Nous ne revenons pas sur la crise financière. Par rapport à la **crise d'efficacité/utilité**, un rapport de l'OCDE, parmi d'autres, relève à ce titre que " l'appareil de l'Etat et les institutions publiques croissent en importance alors que leur efficacité réelle diminue ". (OCDE 1981: 145). Nous assistons donc à une " bureaucratisation de la solidarité " (Rossi, Sartoris 1995: 46). Pour y remédier il s'agirait de rendre la gestion des affaires sociales plus rationnelle et plus humaine (moins bureaucratique), de " faciliter la coordination des différents aspects de la politique sociale " (Perrin 1993: 139), afin que l'Etat puisse s'adapter à l'évolution des besoins de la société. Nous pouvons en effet constater que la bureaucratie joue un rôle de plus en plus décisif dans la détermination des priorités dans des domaines tels que l'éducation, les soins médicaux, et dans d'autres domaines qui influent grandement sur les conditions de vie de la population. Des remaniements des principales caractéristiques des administrations, des politiques sociales et des systèmes socio-politiques s'avèrent donc nécessaires pour faire face à cette période de faible croissance.

Quant à la **crise de légitimité**, l'auteur considère celle-ci comme une crise antiétatique qui remet en question le consensus à la base des processus de décision depuis l'introduction de la formule magique en 1959. La crise de légitimité se manifeste donc comme une crise fondée " sur des critiques issues de la reviviscence du courant libéral, sous les espèces d'un néolibéralisme agressif et sans complexe " (Perrin 1993: 162). Il faudrait ainsi trouver un nouvel aménagement du compromis entre social et privé. Perrin (1993) affirme que la " prétendue crise de légitimité qui affecterait l'Etat social dénote en fait la réactivation du conflit historique entre les valeurs libérales et valeurs sociales, provisoirement apaisé au temps de la croissance. "

Concernant plus particulièrement les deux derniers types de crise énoncés ci-dessus, il faudrait, toujours selon Perrin, réviser d'une façon générale les fonctions de sécurité sociale qui n'ont cessé de se multiplier avec le développement des systèmes. Il s'agirait plus particulièrement de " faciliter la coordination entre différents aspects de la politique sociale " (ibidem: 138), " spécialiser les moyens d'action dans le cadre d'une organisation plus cohérente " (ibidem: 139). L'auteur parle aussi d' " effort de libéralisation ", qui exige non seulement " la simplification nécessaire des conditions et des modalités d'attribution des prestations, ainsi que les méthodes d'information, mais aussi une conversion des mentalités assez profonde pour modifier les attitudes qui s'opposent à la rationalisation administrative au nom de préventions sociales d'un autre âge " (ibidem: 144). Il s'agirait donc de rendre la gestion des affaires plus rationnelle et plus humaine (et moins bureaucratique), en gardant comme principes fondamentaux les idées de justice et de solidarité.

Nous pouvons donc conclure que la crise, au-delà de ses conséquences fâcheuses, est, malgré tout, un bon stimulant et instrument qui nous permet de nous interroger et de repenser la sécurité sociale.

Tendances principales au niveau international et au niveau suisse

Face à ce constat pessimiste de la santé de l'Etat-providence en Suisse, tentons de nous pencher sur les remèdes (dont certains ont déjà été mentionnés auparavant) pensés comme possibles aujourd'hui. Nous assistons aujourd'hui à une remise en cause du service public, de ses institutions. Pour certains, la notion même de service public doit être reconsidérée, car, comme nous venons de le voir, si elle indique d'une part quelles sont les structures administratives conçues afin d'exercer des fonctions régaliennes, elle comprend aussi,

d'autre part, l'intervention de l'Etat dans des nouveaux domaines, tels que la protection sociale, la santé, mais aussi les transports, les communications, etc.

Qu'est-ce qui est imaginé et discuté pour faire face aux crises de l'Etat-providence? Le gouvernement suisse, comme la plupart des gouvernements d'Etats européens, a pensé pouvoir " résoudre [ses] problèmes budgétaires en transférant une partie des engagements du secteur public en matière de sécurité sociale au secteur privé et aux intéressés eux-mêmes " (De Laubier et al. 1993: 49). Mais si d'un côté nous voudrions que l'Etat se cantonne dans ses fonctions régaliennes, d'un autre côté, il faut être conscient du fait que, dans certains cas, le simple fait de privatiser des services publics peut aller à l'encontre de l'intérêt général auquel l'Etat devrait répondre. Il faut aussi être attentif au fait que l'Etat, aujourd'hui, doit faire face à des besoins toujours plus qualitatifs et différenciés, inégaux selon le degré d'éducation et d'intégration sociale des citoyens. Ils n'en sont pas moins importants pour l'égalité, pour l'unité et pour le dynamisme de la collectivité. Si nous privatisons des secteurs publics, ceux-ci devront satisfaire toutes les couches de la population afin de maintenir un minimum de cohésion sociale (paix sociale, intégration sociale) et de solidarité entre les citoyens. La cohésion du corps social restant un élément essentiel dans les sociétés modernes, il faudra être attentif à ne pas déchirer les filets de protection sociale qui permettent aussi de maintenir une certaine solidarité à l'intérieur de la population.

Indépendamment des risques liés à un passage à la privatisation des secteurs publics, il est important de relever que le discours lié aux privatisations a pris une telle ampleur aujourd'hui que Rosanvallon, parmi d'autres théoriciens considère que « le débat contemporain sur l'Etat-providence est enfermé dans l'alternative étatisation/provatisation » (Rosanvallon 1992 : 109). La privatisation est donc incontestablement une des grandes tendances de cette fin de XXème siècle, et l'Etat doit faire face à une pression croissante venant essentiellement des milieux libéraux, qui demandent que les moyens utilisés pour accomplir ou porter à terme certains projets soient plus " réfléchis ". Nous pouvons ainsi constater une attitude de plus en plus méfiante et critique de la part de l'économie privée à l'égard du secteur public et des activités offertes par ce même secteur. Perrin (1993: 64) met en évidence les dangers qui peuvent apparaître si nous recourons au remède de la privatisation. En effet, selon lui, " outre son imprécision volontaire, [la faiblesse de la privatisation] tient au fait qu'elle renonce à la garantie de généralité et de sécurité que comporte l'obligation, sans présenter d'avantages équivalents en contrepartie. En effet, ou bien la privatisation élimine de la protection les catégories les plus défavorisées et elle ne peut être comparée à la protection obligatoire, ou bien elle reçoit une large adhésion conforme au besoin de sécurité et, en ce cas, les charges et les conséquences sociales d'une protection étendue demeurent inchangées. " Mais il est aussi nécessaire de se rendre compte qu'une solution positive n'est pas possible à atteindre si nous continuons à nous situer à l'intérieur de cette dichotomie (public vs. privé) dans une perspective statique. Car " dans les deux cas, on ne raisonne qu'à partir des besoins sociaux tels qu'ils sont aujourd'hui exprimés et au moins partiellement pris en charge. On n'imagine pas que de nouveaux besoins, de nouvelles demandes sociales puissent émerger dans les années et décennies à venir " (Rosanvallon 1992: 11) .

Des positions intermédiaires existent, nous pouvons citer par exemple celles qui voudraient transformer progressivement les régimes de sécurité sociale en des régimes qui fourniraient un niveau minimum de protection, ou celles qui demandent un impôt sur le revenu⁸. Mais l'essentiel des débats porte sur l'alternative étatisation/privatisation. Dans tous les cas de figure possibles, il semble que nous ayons à faire à une redistribution des responsabilités entre secteur public et secteur privé, et à la nécessaire réorganisation et redéfinition des priorités de l'Etat-providence. Un retour en arrière à la protection qui se fondait sur des bases es-

⁸ Nous pouvons aussi citer l'augmentation de la TVA, la contribution sociale généralisée (CSG), la TVA brute des entreprises, la taxe sur le CO₂.

sentiellement individuelles (dont nous pouvons citer entre autres l'épargne) nous semble assez invraisemblable. Par contre, les efforts semblent bel et bien devoir s'orienter, selon le discours dominant, sur une répartition des tâches plus adéquate entre secteur privé et public, et sur une révision de ce dernier afin de le rendre plus flexible face aux nouvelles exigences de la population et à la crise économique que nous sommes en train d'affronter.

Ces quelques propos mettent bien en évidence la nécessité, en période de crise, de s'interroger sur les raisons des lacunes d'efficacité de l'action étatique et plus généralement sur le rôle que l'Etat est amené à jouer à l'avenir en matière de politiques sociales; et de considérer la crise comme bon stimulant pour repenser l'Etat-providence.

En conclusion nous pouvons affirmer que malgré certaines ressemblances, l'Etat suisse se différencie par rapport aux autres Etats européens d'un point de vue institutionnel. C'est pourquoi nous devons être conscients du fait que nous ne pouvons pas importer des modèles pour ensuite les appliquer simplement à notre pays, chaque Etat disposant d'un contexte institutionnel, social, économique et culturel spécifique; c'est en fonction de ses particularités que chacun devra s'efforcer de trouver la solution qui lui semble la plus adéquate. Ainsi, dans tous les Etats occidentaux, nous assistons à une remise en question de la sécurité sociale, et, de plus en plus, à une augmentation et/ou à un renforcement des partisans d'un démantèlement pur et simple des régimes de sécurité sociale, qui verraient donc le recours aux systèmes privés comme seule solution possible. Il faut néanmoins se rendre compte que si les discussions concernant l'opposition entre public et privé ont tendance à se polariser aux deux extrêmes, l'expérience de la plupart des pays montre qu'il existe une possibilité de combinaisons presque infinies entre les deux secteurs en matière de sécurité sociale.

Il est en outre intéressant de remarquer qu' " alors que l'intervention croissante des pouvoirs publics avait trouvé sa justification dans les lacunes du marché, ce sont aujourd'hui les lacunes du secteur public qui apparaissent au premier plan et légitiment l'appel au marché pour assurer une répartition optimale des revenus " (Delley 1993: 40). Toujours est-il que le but final est d'avoir " un Etat plus efficace, plus fort politiquement, mais moins omniprésent administrativement qui ne se développe pas automatiquement dans toutes les directions. "(Calleo, cité par Coen 1993: 18). Pour ce faire il est nécessaire de fournir une définition claire de ce que nous entendons par privatisation et par la suite voir si elle peut s'appliquer dans le contexte institutionnel suisse afin de répondre à la question suivante: l'Etat en Suisse est-il vraiment trop interventionniste?

BIBLIOGRAPHIE

Aprile, Gianni 1984. *Les dépenses publiques en Suisse*. Genève: Librairie Droz

Christen, Gioia, Fragnière, Jean-Pierre 1988. *Sécurité sociale en Suisse*, Lausanne: Ed. Réalités sociales

Coen, Lorette 1993. " Faut-il bazarder l'Etat? ". *Le Temps des Affaires*. 51: 6-20

Commissariat Général du Plan 1989. " Le pari de la responsabilité. Résumé du rapport de la Commission "Efficacité de l'Etat" ". *Projet*. 220: 83-87

Dayer, Ariane, Giussani, Bruno 1993. " Otto Stich, qu'avez-vous à vendre? ". *L'Hebdo*. 2 septembre 1993: 10-11

De Laubier, Patrick et al. [ed. par] 1993. *Sécurité sociale et société industrielle: bilan et perspectives*. [dossier d'enseignement], Genève: Université de Genève, Département de Sociologie

Delion, André 1990. " Entreprises publiques: privatiser ou réformer? ". *Revue internationale des sciences administratives* (R.I.S.A.). 60: 73-90

Delley, Jean-Daniel 1993. " L'Etat nouveau sera débureaucratisé, rationalisé, allégé, complémentaire ". *Le Temps des Affaires*. 51: 34-57

De Ru, Hendrik J., Wettenhall, Roger 1990. " Progrès, coûts avantages et la privatisation: introduction ". *Revue internationale des sciences administratives* (R.I.S.A.). 60: 7-15

Dunsire, Andrew 1990. " Le débat secteur public-secteur privé: l'expérience du Royaume-Uni ", *Revue internationale des sciences administratives* (R.I.S.A.), 60: 73-90

Etienne, Denis, Guillaume, Michel 1993. " La privatisation n'est plus tabou ". *L'Hebdo*. 2 septembre 1993: 12-15

Goodmann, John, Loveman, Gary 1992. " Réussir une privatisation ". *Harvard. L'Expansion*. 64: 6-13

Jeanneau, Benoît 1989. " Du service de l'Etat au service du public ". *Projet*. 220: 10-16

Jobert, Bruno 1989. " Evaluer la demande sociale ". *Projet*. 220: 51-57

Magnin, Jean-Charles 1995. " Déficits: Genève et Vaud économisent Neuchâtel et le Valais réforment ". *Tribune de Genève*. 22 juin 1995: 3

Mellon Christian, Weydert Jean 1989. " Quelques propositions pour conclure ". *Projet*. 220: 96-101

OCDE 1981. *L'Etat protecteur en crise*, Paris: Publications de l'OCDE

Perrin, Guy 1993. *Sécurité sociale*, Lausanne: Ed. Réalités sociales

Pisier, Evelyne 1989. " Le service public entre étatisation et privatisation ". *Projet*. 220:16-22

Rosanvallon, Pierre 1992. *La crise de l'Etat-providence*, Paris: Ed. du Seuil

Rosanvallon, Pierre 1995. *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris: Ed. du Seuil

Rossi, Martino, Sartoris, Elena 1995. *Ripensare la solidarietà. Mutamenti economici, crisi della sicurezza sociale e modelli di riforma*, Locarno: IRE, Armando Dadò Editore

Veya, Pierre 1995. " Jalons pour un nouveau contrat social ". *L'Hebdo*. 23 février 1995: 13

LA PRIVATISATION: DEFINITION ET PROBLEMATIQUE

Alexandre Meyer

Comme nous l'avons vu plus haut dans le débat autour de la crise de l'Etat-providence et sur la réforme du secteur public, le terme de privatisation devient une appellation générique regroupant des mesures très diverses. En fait, le phénomène de la privatisation passe par toute une série d'activités qui constitue ce qu'on appelle la "scène de la privatisation". Dès lors, les études qui traitent de ce sujet auront tendance à proposer une définition qui variera selon le type de mesures auquel le chercheur s'intéresse et selon les caractéristiques institutionnelles du pays dans lequel les mesures sont appliquées. Par exemple, sur la base des études entreprises par Seidman (1990) sur le mouvement de privatisation qu'ont connu les Etats-Unis durant les années quatre-vingt, la privatisation se définit principalement par le fait que l'administration publique demande de plus en plus à des sociétés commerciales et à des associations sans buts lucratifs de conduire des programmes officiels. Les analyses entreprises en France, (Delion 1990), (Dumez/Jeunemaitre 1993) et dans une moindre mesure en Grande-Bretagne, (Dunsire 1990), (Richardson 1993) font ressortir un aspect plus particulier du phénomène de la privatisation qui s'apparente plutôt à un transfert d'entreprises publiques au secteur privé. Par conséquent, bien que la "scène de la privatisation" soit multidimensionnelle, chaque pays tendra, en fonction de ses caractéristiques socio-économiques et institutionnelles à privilégier tel ou tel aspect de la privatisation.

Le terme de privatisation peut donc être utilisé de façons diverses. Souvent, dans la littérature, il est pris dans un sens strict et correspond à des actes précis de ventes d'entreprises, d'avoirs ou de participations appartenant à l'Etat. La privatisation est donc assimilée à toutes les opérations visant à réduire les biens de l'Etat au profit du secteur privé. Cependant, si nous voulons éviter une vision réductrice de ce que peut être le phénomène de la privatisation en Suisse, nous ne devons pas nous en tenir à cette seule dimension. En effet, ce phénomène implique une emprise de plus en plus marquante du secteur privé sur le secteur public. Cette influence ne porte pas seulement sur les avoirs du secteur public, mais aussi sur les règles qui délimitent la capacité d'action des secteurs public et privé. Celles-ci peuvent être allégées afin d'assurer une plus grande concurrence sur le marché. On parle alors de déréglementation ou dérégulation. Mais les règles peuvent être renforcées lorsqu'il s'agit de casser les monopoles et les positions dominantes sur le marché afin d'encourager une plus grande concurrence et de faciliter l'accès au marché. On parle alors de libéralisation (Wright:19). Comme nous pouvons l'observer, il s'agit dans les deux cas, de consolider le principe de la concurrence. Ce qui profite surtout au secteur privé. La transformation des règles modifie la capacité d'action de l'Etat. Cela nous amène à nous intéresser aux effets de la privatisation sur les activités traditionnellement réservées à l'Etat. Effets qui se répercutent aussi sur les méthodes de gestion utilisées par le secteur public pour entreprendre ses tâches. C'est donc à travers ces quatre dimensions de la fonction publique, les *règles*, les *biens*, les *activités* et les *méthodes de gestion* que nous pouvons tenter d'apprécier l'importance du mouvement de la privatisation dans un pays.

Les raisons invoquées ci-dessus expliquent pourquoi nous préférons donner au terme de privatisation le sens le plus large possible. Cependant, afin que l'utilisation de ce terme ne devienne pas trop hasardeuse, nous devons maintenant, par rapport au large éventail des mesures possibles, regrouper les actes de privatisation en fonction des quatre dimensions de la fonction publique que nous avons choisi de considérer ici.

Afin d'évaluer le pouvoir de réglementation dont l'Etat dispose pour délimiter la capacité d'action des secteurs public et privé, il est nécessaire de se référer aux mesures qui visent à la déréglementation ou dérégulation ainsi qu'aux mesures touchant à la libéralisation⁹. Les

⁹ Nous nous inspirons ici des modèles présentés par Dunrise (1990) et Wright (1993).

mesures concernant la déréglementation ou dérégulation se rapportent au démantèlement des contrôles, à la réduction des formalités administratives ainsi qu'à la simplification des procédures administratives. Tandis que les mesures concernant la libéralisation cherchent à casser les monopoles ou les positions dominantes sur le marché afin d'encourager la concurrence et de faciliter l'accès au marché.

La deuxième dimension soulève la question des avoirs de l'Etat. Lorsque celui-ci vend des biens publics au secteur privé nous sommes dans l'activité de privatisation au sens strict. Ces opérations de vente peuvent concerner des entreprises publiques¹⁰. Notons que les opérations de ventes de biens publics peuvent aussi porter sur de l'immobilier (tout ce qui relève du terrain bâti, comme les logements, et du terrain non bâti) ou même du mobilier, des machines et des véhicules. Ce type de privatisation est, par exemple, courante à l'échelle des moyennes et petites collectivités locales¹¹.

Pour traiter la situation de l'activité de l'Etat par rapport à la privatisation nous nous rapportons aux mesures qui participent à ce que nous avons appelé l'élargissement des choix publics (les activités du domaine public) au secteur privé. Il s'agit de toutes les mesures concernant la délégation, la sous-traitance des tâches traditionnellement assurées par les services publics auprès du secteur privé et les mesures visant à augmenter la contribution financière des consommateurs de biens publics. Par cet aspect de la privatisation, nous pouvons évaluer la situation des activités normalement dévolues à l'Etat¹².

Le cinquième et dernier aspect de la privatisation concerne les méthodes de gestion empruntées au secteur privé et les ressources humaines nécessaires à leur application. Les unes et les autres participent à une volonté de débureaucratisation. Il s'agit donc d'une part, d'introduire des objectifs, des systèmes ou des critères de gestion du secteur privé dans le secteur public. L'introduction du salaire au mérite ou à la performance est une mesure qui participe à cette sorte de réforme organisationnelle. D'autre part, comme l'objectif de ce type de principes est de rationaliser au mieux l'activité humaine, il se traduit souvent aussi par une politique de réduction du nombre de fonctionnaires.

Pour plus de clarté, nous présentons sous la forme d'un tableau les différentes dimensions que nous venons d'exposer:

¹⁰ Rappelons que l'on considère comme "entreprise publique ou à participation publique, toute entreprise dans laquelle l'Etat, les collectivités ou Etablissements publics, les autres entreprises publiques sont propriétaires, directement ou indirectement, d'une part de capital dont l'importance:

- soit excède la moitié du capital de l'entreprise,
- soit, tout en restant minoritaire dans le capital de l'entreprise, permette du seul fait de son existence, ou en se conjuguant avec des droits spécifiques à la puissance publique, de disposer d'un pouvoir effectif dans l'entreprise" (Bizaguet 1988:9).

¹¹ A notre connaissance, la vente d'entreprises publiques en Suisse ne se rencontre à l'échelle communale que dans le cas des grandes villes.

¹² Soulignons qu'à l'échelle des collectivités locales la délégation ou la sous-traitance concernent l'exécution de services liés au nettoyage, le ramassage des ordures, la restauration, etc.

DIMENSIONS DE LA FONCTION PUBLIQUE	DIMENSIONS DE LA PRIVATISATION
<p>Les règles qui délimitent la capacité d'action du secteur public et du secteur privé</p>	<p>La déréglementation ou dérégulation Correspond à l'abandon des contrôles imposés par l'Etat sur la fourniture de biens et de services par le secteur privé afin de renforcer le principe de la libre concurrence.</p> <p>La libéralisation Mesures réglementaires qui visent à casser les monopoles et les positions dominantes sur le marché afin d'encourager une plus grande concurrence et de faciliter l'accès au marché (par exemple dans le domaine des transports et des télécommunications).</p>
<p>Avoirs publics</p>	<p>La privatisation proprement dite Mise en vente d'entreprises publiques dans le privé, soit par l'émission de titres en bourse, soit par la vente directe d'une entreprise privée existante.</p> <p>La vente de biens publics, tel que des terrains ou des logements.</p>
<p>Activité de l'Etat Situation des domaines traditionnellement réservés à l'Etat</p>	<p>Elargissement des choix publics La conclusion de contrats avec des organismes privés extérieurs pour l'exécution de services jusqu'alors assurés, soit par les pouvoirs publics eux-mêmes, tels que le nettoyage ou la restauration, soit par des services spécialisés dépendant des pouvoirs publics, comme l'entretien des immeubles ou le ramassage des ordures.</p> <p>Les usagers assument en partie ou totalement le coût du service offert jusque-là gratuitement par des organismes publics.</p> <p>L'application du principe "le client est roi"¹³ et la création d'un pseudo-marché se substituant aux règles de l'attribution bureaucratique.</p>
<p>Méthode de gestion</p>	<p>La débureaucratiation Par exemple:</p> <p>Méthode de gestion empruntée au secteur privé et appliquée au secteur public en complément ou en lieu et place du système salarial classique de la fonction publique.</p> <p>Une politique de réduction du nombre des fonctionnaires.</p>

¹³ Ce principe découle des lois du marché poussées à leurs extrêmes et stipule que le prix (l'offre) est déterminé par la demande.

Si, nous voulons opérationnaliser un tel modèle d'analyse dans un pays, nous devons tenir compte des caractéristiques institutionnelles de ce dernier.

Si nous prenons le cas de la Suisse, nous savons que celle-ci se caractérise formellement, sur le plan institutionnel, par le fédéralisme et le principe de subsidiarité. Par conséquent, pour considérer le mouvement de la privatisation dans ce pays nous devons tenir compte des différents domaines de compétences au niveau fédéral, cantonal et communal. Or, établir un inventaire de toutes les mesures de privatisation annoncées ou mises en oeuvre à ces trois niveaux, afin de connaître l'importance de ce mouvement, est un exercice qui dépasse le cadre de cette modeste étude. C'est pourquoi, notre intérêt ne va pas porter sur ce qui se fait, mais plutôt sur ce qui se dit. En effet, comme le souligne Bruno Jobert (1994) un programme de privatisation doit, avant d'être converti à la pratique, gagner la bataille des mots. Or, la victoire ou la défaite dépend de la position des promoteurs de ce programme dans le système politique et plus directement des conditions dans lesquelles se déroulent les échanges qui structurent l'action publique.

C'est pourquoi, nous tenterons, dans un autre chapitre, de déterminer quels sont les acteurs qui font pression pour accélérer ou bloquer le mouvement? Quelles sont leurs propositions et quelles dimensions privilégient-ils?

Avant de repérer les acteurs qui animent aujourd'hui, en Suisse, le débat sur les privatisations et de présenter leur vision du problème, nous allons dégager, brièvement, les grandes raisons et motivations qui ont poussé différents pays à se lancer dans de grandes vagues de privatisation. Ainsi sur cette base, nous aurons les outils nécessaires pour échafauder des distinctions.

Les raisons et les motivations de la privatisation

Comme le souligne Wright (1993), il n'est pas toujours facile de dissocier les motivations déclarées et les motivations non dites. D'abord, parce que les motivations peuvent changer au cours du temps. Ensuite, parce que, parfois, elles apparaissent ou sont affirmées après leur mise en oeuvre. **Cependant, nous pouvons dégager deux grands types de motivations.**

Le premier peut être qualifié **d'idéologique**. Il affirme, pour des motifs de principes liés à la doctrine libérale, que la gestion privée doit se substituer à la gestion publique. Notons que ces motifs de principes participent souvent d'un sentiment anti-étatique tenace et durable. En effet, selon les défenseurs du néo-libéralisme, l'Etat, c'est à dire la prise en charge collective, en fixant des limites à la libre circulation des biens et du capital, freine la croissance économique et participe à l'érosion de la responsabilité personnelle et l'initiative individuelle. Dans ces conditions, l'autonomie personnelle, la débrouillardise, l'esprit de compétition, qui sont les moteurs de la libre entreprise et de la croissance économique, sont annihilés.

Le deuxième se nourrit d'arguments de type **économique**. Ces arguments se rattachent à des changements dans l'environnement. Le premier est lié à l'internationalisation croissante des marchés de produits et de capitaux entraînant un renforcement de la concurrence. Dès lors pour faire face à la concurrence, il est nécessaire de constituer des ensembles plus forts en associant des entreprises publiques à des entreprises privées nationales ou étrangères. En même temps, afin de ne pas entraver les nécessités de la compétition économique, sorte de loi "naturelle" de l'économie de marché, il faut contraindre l'Etat à ne plus utiliser exagérément les avoirs publics (notamment les entreprises publiques) au profit d'objectifs

politiques ou sociaux (Delion 1990). De même, afin d'affronter la nouvelle donne, il faut, selon les maîtres à penser du néo-libéralisme, sortir la prise de décision des compromis politico-bureaucratiques et faire preuve de plus en plus de flexibilité et de souplesse. C'est pourquoi, afin d'améliorer la gestion publique, il faut en confier la responsabilité à des agents privés (actionnaires, dirigeants privés, entreprises privés etc.). Le deuxième changement est dû à l'évolution de certaines industries. En effet, la plupart des monopoles nationaux contrôlés par l'Etat se justifiaient par leur caractère stratégique ou nécessitaient de lourds investissements sans pour autant dégager des profits. L'apport des progrès technologiques, dans des domaines réservés comme les télécommunications ou l'audio-visuel, ont éclaté les entreprises monolithiques en firmes complexes plurisectorielles. Il découle de cette situation la création d'un marché compétitif obligeant les pouvoirs publics à introduire des techniques du marché dans leur administration ou à vendre une partie ou la totalité des biens concernés. Cette dernière opération est souvent motivée par l'insuffisance des moyens budgétaires publics (le plus souvent déficitaires) et le refus des autorités politiques d'augmenter leur taux d'imposition.

Du démantèlement de l'Etat à son réaménagement

Les motifs idéologiques peuvent conduire les gouvernements à souhaiter la privatisation même pour des entreprises publiques ou des administrations parfaitement bien gérées. Il en va de même pour certaines raisons de type économique, telles que la vente des biens publics au secteur privé comme remède à l'insuffisance des moyens budgétaires ou l'association d'une entreprise publique avec une entreprise privée afin de constituer un ensemble plus fort pour faire face à la concurrence. Dans ces situations, la privatisation, complète ou partielle, concerne très souvent des entreprises publiques ou des administrations saines et profitables (Delion 1990: 75). Dans tous les cas, ce type de privatisation répond avant tout à des aspirations d'ordre doctrinal qui n'ont par forcément comme objectif d'améliorer l'efficacité ou l'efficience des services publics. La logique de cette doctrine consiste à évacuer l'intérêt public au nom d'un bien-être collectif (qui est censé résulter de la compétition entre les individus, groupes et nations) et de la domination de l'économique (au nom de la logique du marché) sur le politique et le social. Par conséquent, les mesures de privatisation qui vont principalement dans le sens de cette doctrine, participent plus, selon nous, à réduire le service public plutôt qu'à le réformer.

Dès lors, dans une perspective strictement néo-libérale, parmi les différentes dimensions de la privatisation énoncées ci-dessus, certaines seront plus privilégiées que d'autres. La vente des biens publics au secteur privé s'inscrit pleinement dans cette logique. De même concernant l'activité de l'Etat, on préférera que les usagers assument la totalité des coûts d'un service plutôt que d'en garantir la distribution gratuite par l'Etat. Enfin, par rapport aux mesures touchant les méthodes de gestion, l'orthodoxie néo-libérale préfère réduire le nombre de fonctionnaires plutôt qu'introduire de nouvelles méthodes de management.

La traduction politique de ce ressentiment dans les milieux de droite, s'est opérée de façon et d'intensité différentes selon les pays. En France, les privatisations participaient aussi d'une lutte contre les élites technocratiques et d'une volonté de combattre une longue tradition de dirigisme (Wright 1993: 26). En Grande-Bretagne, les privatisations ont été un des éléments essentiels de la campagne lancée contre la social-démocratie. Ce courant anti-étatique a été reçu favorablement dans les milieux de droite d'autres pays européens (notamment en Grèce et au Portugal) (Wright 1993: 26). Il a eu moins de succès auprès des démocrates-chrétiens italiens, allemands, belges et néerlandais et n'a pas été repris par la droite espagnole.

La traduction néo-libérale de la privatisation correspond à la mise en oeuvre d'un vaste programme d'actions portant sur tous les niveaux de l'activité étatique. L'analyse tend à

montrer que dans ces conditions le processus de privatisation est surtout le produit d'une orientation idéologique. En effet, sans rentrer dans les détails, précisons que les programmes de privatisation qui ont été mis en oeuvre dans ces pays pour des raisons avant tout idéologiques, n'étaient pas toujours très réalistes et ont entraîné des désordres techniques ou des tensions sociales graves (Delion 1990: 74, Wright 1993: 30). De plus, comme le souligne Delion, malgré les privatisations, les interventions de l'Etat restent toujours aussi présentes. Ce dernier joue même un rôle considérable dans le processus de la privatisation, puisqu'il intervient, notamment par le biais de la réglementation, pour encadrer les gestions privées ou pour les soutenir.

La comparaison entre les pays montre aussi qu'un processus de privatisation peut se traduire par des actes ponctuels et limités. Dans ce cas de figure, le processus semble répondre à des exigences très pragmatiques et ne semble pas chercher à désétatiser à tout prix. Par conséquent, nous pourrions penser que plutôt qu'à un démantèlement, nous assistons à une redéfinition du service public qui tente de combiner les contraintes de la logique économique et le devoir de l'Etat qui est d'organiser, en services publics, les activités indispensables à la solidarité sociale. Cette volonté de réforme fait appel à un mode de privatisation dans lequel l'Etat conserve ses prérogatives. Par exemple, concernant les méthodes de gestion, on cherchera à renforcer l'efficacité du secteur public en introduisant des nouvelles méthodes de management plutôt que réduire le nombre des fonctionnaires. Concernant, les avoirs et les activités de l'Etat, on cherchera des solutions plutôt dans la collaboration avec le privé (délégation etc.) que dans la vente de tel bien ou tel établissement public. Nous verrons, avec Véronique Merckx, que cette recherche d'un Etat à la fois plus efficient et garant de la solidarité sociale se traduit, en fait, par une série de mesures de réforme qui, à moyen et long terme, participe finalement aussi à un démantèlement de l'Etat-providence.

Les formules s'inspirant de cet état d'esprit ne manquent pas et peuvent déboucher sur toute une série de propositions concrètes. Si nous devions toutes les énumérer nous dépasserions largement le cadre de notre travail. Nous citerons néanmoins comme exemple la réflexion entreprise par l'actuel Directeur des PTT et le professeur Finger (1994) sur l'avenir de la poste en Suisse. Leur objectif est de montrer, en détail, "comment moderniser, tant au niveau organisationnel et financier que social, ce service public sans le mettre en cause dans ses fondements" (1994: 139). Pour ce faire, il s'agit de savoir, selon eux, comment il est possible d'utiliser les impulsions du marché, les idées néo-libérales et les motifs de profits afin de renforcer le service public. Ainsi, sur l'ensemble des services proposés par la poste, ils parviennent à distinguer entre les secteurs de service qui relèvent uniquement du domaine public (la poste jouit d'un monopole) et ceux qui sont ouverts à une concurrence limitée ou totale. Cette transformation dans la distribution des services implique des changements structurels profonds au niveau de la législation, de la stratégie organisationnelle et de la politique du personnel. Cette transformation suit un processus de libéralisation où "l'Etat se sépare graduellement de la gestion de l'entreprise et ne conserve plus qu'un rôle de régulateur" (1994:94). La traduction de ce processus pour la stratégie organisationnelle correspond à un "renversement total de la conception traditionnelle d'une administration habituée à une gestion verticale. En effet, ce projet préconise une gestion du bas vers le haut, où les unités organisationnelles qui sont les plus proches des clients et du marché conservent un maximum d'autonomie et de pouvoir de décision, tandis que les niveaux hiérarchiques supérieurs ont pour tâche principale d'aider les premières à fonctionner efficacement." (1994: 97-98).

L'intensité et la forme du processus de privatisation dans un pays dépendront des contraintes politiques, légales et institutionnelles. En nous inspirant de l'analyse comparative en Europe sur ce sujet, nous pouvons dégager plusieurs facteurs qui influencent un mouvement de privatisation. Le premier concerne l'importance que les acteurs politiques attachent à protéger l'ensemble ou certains éléments du secteur public. Cette protection

dépendra de son importance stratégique et politique. En effet, "si le facteur public est partie intégrante d'un équilibre politique général, y toucher aurait des répercussions très larges qui peuvent s'avérer politiquement dangereuses" (Wright 1993: 31). Pensons, notamment, à l'exemple en France de l'aéronautique et de l'aérospatiale qui n'ont pas été privatisées pour des raisons liées à la défense nationale. Tout comme les lignes aériennes nationales, contrairement à la Grande-Bretagne, car il n'était pas question de privatiser des services fonctionnant comme des monopoles (Dumez/Jeunemaitre 1993:120).

Le deuxième facteur concerne l'état des partis politiques sur la question des privatisations. Une campagne de privatisation peut être facilitée ou contrariée en fonction de la force des partis politiques. Nous touchons ici la question des relations de pouvoirs entre les partis politiques et le gouvernement.

Le troisième facteur porte sur la structure territoriale. Nous retombons ici sur la question des niveaux de compétence. Très souvent, les autorités régionales ou locales, selon leur niveau de compétence peuvent accélérer, freiner ou bloquer des programmes de privatisation décidés par les autorités nationales. Citons l'exemple de la R.F.A. où le Land de la Basse Saxe a refusé de vendre les 20% qu'il détenait dans Volkswagen à cause de la trop grande importance qu'occupait cette entreprise dans la vie économique locale.

Le facteur suivant porte sur la nature des réseaux politiques qui influencent la décision politique. En effet, selon Jobert la promotion du néo-libéralisme dans la plupart des pays européens n'est pas le fait des acteurs-sociaux eux-mêmes. "Il se présente surtout comme un argumentaire puissant entre les mains d'acteurs politiques visant à modifier les termes des échanges politiques au nom d'une exigence de survie nationale" (Jobert 1994:19). A cet égard, pour certain, les programmes de privatisation marquent une tendance générale à la réaffirmation du politique face aux réseaux de négociation institutionnalisés entre grands partenaires sociaux. Ainsi, le programme néo-libéral du gouvernement Thatcher a servi d'avantage à remettre en question un mode de concertation traditionnel réunissant le plus souvent les mêmes partenaires plutôt qu'à relancer l'économie du pays par toute une série d'innovations (privatisations et déréglementation). C'est pourquoi, selon Jobert "la réception de nouveaux diagnostics et de nouvelles solutions dépend en fin de compte de leur capacité à fixer les termes d'un nouveau compromis entre les différents acteurs composant les réseaux de politiques publiques. Encore faut-il au préalable que la modification des bases mêmes de ce compromis soit considérée comme nécessaire par un ou plusieurs acteurs influents de ces réseaux" (Jobert 1994:18-19).

Le dernier facteur agissant sur le phénomène de la privatisation concerne les rapports de forces et le mode d'organisation qui caractérisent les adversaires et les partisans de la privatisation.

Bibliographie

Bizaguet, Armand 1988. *Le secteur public et les privatisations*. Paris. PUF, coll. Que sais-je?.

Jobert, Bruno (sous la dir. de) 1994. *Le tournant néo-libéral*. Paris: L'Harmattan, coll."Logiques politiques"

Delion, André 1990. "Entreprises publiques: privatisation ou réforme?" *Revue internationale des sciences administratives*. 60: 73-90

Dumez, Hervé/Jeunemaitre Alain 1993. "Les privatisations en France, 1986-1992" in *Les privatisations en Europe: programmes et problèmes*. Arles. Actes Sud, coll. Changement social en Europe occidentale.

Dunrise, Andrew sept 1990. Le débat secteur public-secteur privé: l'expérience du Royaume-Uni. *Revue internationale des sciences administratives*. 60: 33-72

Finger, Mathias/Rey, Jean-Noël 1994. *Les défis de la poste*. LEP. Lausanne

Richardson, Jeremy J. 1993. "Pratique des privatisations en Grande-Bretagne" in *Les privatisations en Europe: programmes et problèmes*. Arles. Actes Sud, coll. Changement social en Europe occidentale.

Seidman, Harold 1990. "Entreprise publique ou privatisation aux Etats-Unis". *Revue internationale des sciences administratives*. 60: 17-32.

Wright, Vincent (sous la dir.) *Les privatisations en Europe: programmes et problèmes*. Arles. Actes Sud, coll. Changement social en Europe occidentale.

LA PRIVATISATION: QUELQUES PISTES ECONOMIQUES

Véronique Merckx

Faut-il vraiment, afin de parer à la crise des finances publiques, procéder à une large privatisation des activités du secteur public et en particulier des entreprises publiques ? Les partisans de ce transfert d'activité se basent généralement sur des arguments de type économique pour justifier leurs positions. Une telle analyse est toutefois souvent faussée du fait qu'on tend à confondre théorie économique et défense à tous crins du marché. Le discours de nombreux économistes n'est pas étranger à cette confusion. Les adhérents du néolibéralisme tendent en effet à glisser imperceptiblement du discours scientifique à l'idéologie, et il n'est pas rare de rencontrer des discours du type "la privatisation n'est pas une méthode mais une approche. C'est une approche qui ne voit pas de substitut au marché (...) et qui cherche à faire réaliser par le secteur privé de larges sections de ce qui a été fait jusqu'ici par l'Etat" (Pirie, 1988: 12).

Ce type de démarche tend à oublier pourquoi, initialement, un certain nombre d'activités ont été prises en charge par l'Etat. Quoique techniquement elles auraient pu être laissées en mains privées, elles présentent en effet des caractéristiques telles que cette option aurait eu des effets peu heureux pour la collectivité. Le propos du présent article est de mettre en évidence ces caractéristiques. Auparavant, toutefois, il est nécessaire de s'interroger : que sont-ils, ces avantages tant loués de la production privée ?

Les arguments de la privatisation

S'il est un élément généralement avancé pour justifier la prise en charge d'activités par le marché, c'est bien celui de l'efficacité : les entreprises privées seraient à même de produire un bien à des coûts plus faibles que leurs homologues publiques. Les entreprises privées feraient en effet un usage plus pertinent des travailleurs et de l'équipement que leurs homologues publiques.

Les arguments qui justifient cette position sont essentiellement de deux types :

- des facteurs inhérents à la prise de décision
- des éléments liés au fonctionnement interne de l'entreprise

La décision de production prend des voies très différentes selon qu'elle est prise par des entreprises privées ou par l'Etat. Dans le premier cas, il s'agit d'un processus décentralisé et basé uniquement sur des considérations de type économique. Les prix jouent un rôle de signal pour la firme comme pour le client et permettent de réaliser un équilibre entre quantité offerte et quantité demandée. L'Etat, quant à lui, fonde ses décisions sur des considérations d'intérêt public. La demande ne s'exprime donc pas sur un marché mais au travers du processus politique. Il peut s'ensuivre nombre de dysfonctionnements. D'abord, parce que les demandes des citoyens doivent être agrégées, puis traduites en politiques concrètes. Cette centralisation peut impliquer une perte d'information ou une distorsion de celle-ci, ainsi que des délais parfois importants entre la formulation de la demande et la réponse du gouvernement. Ensuite, parce que le service public n'est généralement pas fourni contre un paiement direct mais financé au travers des impôts, si bien que le citoyen tendra à le consommer même s'il ne répond pas vraiment à ses attentes, la quantité qu'il consomme n'influant pas, ou très modérément, sur le prix qu'il paie. Les arguments avancés en faveur de la production privée ne concernent toutefois que marginalement la prise de décision, sans doute parce que cet élément est intimement lié à celui de la redistribution des richesses : le financement par l'impôt et non par le paiement direct s'explique avant tout par un souci de solidarité qui disparaît avec la privatisation.

Dès lors, les partisans de la privatisation se concentrent surtout sur le fonctionnement interne de l'entreprise: une firme privée serait mieux à même de contenir ses coûts et d'innover qu'une administration publique.

Le coût de la main d'oeuvre est celui qui donne lieu aux critiques les plus importantes à l'égard du secteur public. Les fonctionnaires seraient à même d'obtenir des augmentations de salaires avec plus de facilité que leurs collègues du privé.

D'une part, le financement des prestations publiques est réalisé au travers de l'impôt, si bien que les hausses de salaire se répercutent très indirectement sur le citoyen, à la différence d'une entreprise privée, où elles accroissent directement les prix, et donc le risque de perdre des parts de marché. En raison de la concurrence à laquelle l'entreprise est soumise et de son souci de rester compétitive, les accords salariaux qu'elle négocie reflètent une plus grande préoccupation à l'égard des coûts. (i.e. le risque de faillite et de disparition d'emplois est un bon argument pour limiter les revendications du personnel).

Par ailleurs, la flexibilité du travail est moindre dans les administrations publiques en raison de certaines pratiques plus restrictives que dans le privé (flexibilité des horaires moindre, difficultés à débaucher), résultat la aussi, en partie du moins, du pouvoir de négociation des employés du secteur public.

Ce pouvoir de négociation ne résulte pas seulement de la possibilité de transférer les coûts au contribuable. L'offre de services publics est généralement monopolistique, si bien qu'une interruption d'approvisionnement par la grève devient possible. La menace de grève devient alors une arme de négociation très effective. Au contraire, dans les situations de concurrence qui caractérisent beaucoup d'entreprises privées, le recours à la grève n'est pas une menace crédible, puisque les entreprises concurrentes continueraient à produire. Il en résulterait seulement une perte de clientèle et partant, d'emploi.

On le voit clairement, un des objectifs de la privatisation consiste à diminuer le pouvoir de négociation des employés en rendant inopérantes les actions syndicales. Pourtant, s'il est vrai que les salaires des employés peu qualifiés sont plus élevés dans la fonction publique, par ailleurs la pyramide des salaires y est beaucoup plus plate (i.e., les hauts salaires y sont inférieurs à ceux observés dans le privé). On devine facilement où, suite à une privatisation, s'opérerait la réduction des coûts du travail ...

Une autre série de griefs opposés au secteur public concerne les domaines de l'investissement et de l'innovation. Il s'énonce comme suit : alors que dans une situation de concurrence, innovation et investissement sont une condition sine qua non de la survie de l'entreprise, les monopoles publics, en l'absence de risque de faillite, sont peu incités à se moderniser. Leur productivité coûte plus lentement que celle du secteur privé, si bien qu'ils coûtent (relativement) de plus en plus cher.

Les éléments développés jusqu'ici mettent en avant une performance privée supérieure à celle du secteur public (n'oublions pas cependant que les bénéfices escomptés de la privatisation proviennent essentiellement de ce que les économistes nomment pudiquement une "réduction des coûts de la main d'oeuvre"). Pourtant, il est loin d'être clair dans la pratique que les entreprises privées produisent forcément à moindre coût.

En pratique, une efficacité supérieure?

Les analyses comparatives de l'efficacité privée et publique ne permettent pas d'obtenir des résultats tranchés. Il faut dire que les recherches sont difficiles à effectuer du fait d'une

part beaucoup de services publics se prêtent mal à une analyse en termes d'efficacité, car ils sont de type qualitatif (enseignement, sécurité, ...) et que d'autre part il est difficile de trouver des entreprises publiques et privées fournissant des services semblables.

Quelques comparaisons ont néanmoins été entreprises. Plusieurs chercheurs ont par exemple étudié les coûts comparés du ramassage d'ordures selon qu'il est effectué par des services municipaux, des entreprises privées, ou encore par sous-traitance. Dans le contexte suisse, Pommerhene (1976, 1983) parvient à la conclusion que le coût de la production privée est inférieur de 10 % en moyenne à celui de la production publique. Burgeat et Jeanrenaud (1990) évaluent quant à eux la différence à 40 %. Ces résultats ne sont pas confirmés par des études effectuées dans d'autres pays. Ainsi, selon une analyse effectuée en Grande-Bretagne par Quimper et Kingley (1976), les coûts de ramassage de déchets par des entreprises privées était même sensiblement plus élevé (30 %) que celui de la municipalité, l'arrangement le moins cher étant la sous-traitance (-30 % par rapport à la municipalité). Les raisons des coûts élevés constatés dans les entreprises privées : elles n'agissaient pas en concurrentes, mais s'entendaient pour garder les prix élevés.

C'est là un point crucial. De plus en plus d'économistes s'accordent à le reconnaître : l'efficacité ne dépend pas, en définitive de la nature privée ou publique d'une entreprise. Ce sont avant tout les conditions de concurrence qui importent (Douglas et Christensen, 1980, Vickers et Yarrow, 1989). S'il fallait reprendre les critiques émises à l'égard du secteur public (pouvoir de négociation de la main d'oeuvre, faible incitation à investir, à innover, risque de décalage par rapport aux besoins des consommateurs-citoyens), elles s'appliqueraient quasi toutes au cas du monopole.

Dès lors, quand on parle de privatisation, c'est finalement cet élément qui est primordial. Le passage d'un monopole public à un monopole privé ne modifierait que peu ou prou l'efficacité de la production. La question centrale n'est donc pas celle d'un transfert de propriété mais bien de la possibilité, ou non, d'introduire des éléments de concurrence dans les activités de l'Etat.

Or, c'est ici que le bât blesse : selon le dernier rapport de l'OCDE sur la Suisse, "la plupart des secteurs dans lesquels l'Etat détient une large participation en Suisse sont traditionnellement considérés comme des monopoles naturels, les principales exceptions étant les banques cantonales, les compagnies cantonales d'assurance incendie et les activités bancaires des PTT" (OCDE, 1995 :90).

Les monopoles naturels

Classiquement, nombre de biens et services offerts par l'Etat correspondent à des monopoles naturels. Les monopoles naturels reflètent en effet des défaillances du marché.

Il s'agit d'activités pour lesquelles le coût d'investissement est très élevé, mais qui ensuite ont des coûts de fonctionnement extrêmement bas (exemple: les routes nationales). Ces caractéristiques rendent l'existence d'une concurrence illusoire.

Le contrôle des monopoles naturels par le secteur privé n'est pas avantageux. Alors que l'Etat peut financer son investissement par l'impôt, la firme privée le fera payer par les consommateurs. De fait, alors que la situation idéale consisterait à offrir ce service à tous (puisque chaque consommateur supplémentaire représente un coût quasi nul), elle exigera un prix qui agit comme une barrière à l'entrée pour les usagers. Les clients "non rentables", parce que peu fortunés ou excentrés (par exemple dans le cas des routes nationales, des C.F.F. ou de la Poste) se verront donc exclus du service.

C'est pourquoi l'Etat intervient dans la production et la distribution de ces biens. Dans la majorité des cas, la prise en charge par l'Etat est en effet un moyen de réglementer ces activités, dans la mesure où cette forme de contrôle s'avère moins coûteuse que la réglementation de monopoles laissés en mains privées. Une privatisation de ces activités n'entraînerait donc en aucun cas un désengagement du secteur public, celui-ci devrait continuer d'exercer une mission de réglementation et de surveillance sur ces activités.

La privatisation des grandes entreprises publiques (C.F.F., PTT, électricité, ...) n'apparaît donc pas recommandable a priori pour des raisons économiques, au contraire, même si les arguments économiques sont en général les premiers avancés pour justifier ladite privatisation.

Les externalités

Nous avons dit avec quelle méfiance il fallait considérer le passage en mains privées des entreprises publiques. Pourtant, certains ne voudraient pas s'arrêter là, mais étendre au secteur privé les entreprises qui sont au coeur même de l'activité étatique : enseignement, assurance-chômage, ...

Pourtant, là encore, ces activités n'ont pas été prises en charge sans raison par les pouvoirs publics : elles sont en général productrices d'externalités.

Par externalité, on entend que l'activité de production (ou de consommation) d'un bien n'induit pas seulement le bien en lui-même mais aussi des bénéfices ou coûts additionnels (ex : pollution, vaccination). L'auteur de l'externalité ne peut être forcé de payer (s'il s'agit de coûts additionnels) ou ne peut se faire dédommager (s'il s'agit d'un bénéfice). Dès lors, le marché ne tient pas compte de ces externalités (elle n'ont pas de prix sur le marché, en quelque sorte). La quantité produite du bien n'est de ce fait pas optimale : si l'externalité est positive, la production du bien par le marché sera trop faible, si elle est négative, la production sera trop élevée.

L'Etat peut alors intervenir. Il ne prend pas forcément en charge la gestion de l'activité considérée, mais peut aussi agir par la réglementation ou une politique incitative. Agissant, selon les cas, soit sur les entreprises, soit sur les consommateurs, il joue en quelque sorte un rôle de tuteur sur la société.

Considérons par exemple le cas de la vaccination. Techniquement, elle peut être laissée entièrement en mains privées, sans aucune intervention de l'Etat. Pourtant, on constate que ce choix n'est pas sans conséquence pour la société. Par la vaccination, en effet, l'individu est protégé contre la maladie (bien privé), mais encore il évite de contaminer les autres (bien public). En l'absence d'intervention publique (vaccination obligatoire), l'individu décide librement de se vacciner ou non. Une frange importante de la population risque donc, pour diverses raisons, par exemple une faible sensibilité au risque ou une grande pauvreté, d'échapper à la protection offerte par le vaccin et de devenir un vecteur de contagion. Dès lors, l'épidémie devient un risque réel. Ainsi, aux Etats-Unis, en l'absence de vaccination obligatoire, la tuberculose et la coqueluche par exemple présentent des taux de prévalence relativement élevés, bien plus en tout cas qu'en Europe.

La participation de l'Etat constitue bien ici une forme de tutelle sur les choix privés : au contraire des individus qui ne voient que leur bien propre, l'Etat défend les intérêts de la société, en forçant au besoin les préférences individuelles. La contrainte étatique est souvent justifiée non seulement par le souci du bien commun, mais aussi du bien individuel :

elle vise à corriger des décisions qui, laissées à l'appréciation individuelle, ne seraient pas toujours heureuse en raison d'une perception erronée de la réalité ou de moyens financiers insuffisants (p. ex. pour la vaccination, mais également dans le cas des assurances, assurance vieillesse notamment).

Si la présence d'externalités peut justifier que l'Etat prenne en charge ou surveille nombre d'activités, elle ne l'oblige pas à le faire. La notion d'externalité et l'importance qu'on leur accorde dépend dans une grande mesure d'éléments non quantifiables et implique donc des facteurs subjectifs. Pour nombre d'entre elles (vaccination liée au risque d'épidémie, assurances sociales liées aux risques vieillesse, chômage ou invalidité, par exemple), l'attitude de la société par rapport au risque ou aux inégalités sociales joue un rôle déterminant. Cela explique des différences importantes dans l'activité publique selon les pays (par exemple, systèmes de santé nationalisés ou libéraux).

La privatisation, dès lors, n'implique pas un simple transfert d'activités du secteur public au privé, mais une discussion sur les préférences sociales et leur remise en cause (ou non). Elle n'a donc pas seulement des incidences sur la production des biens et services, mais également sur l'activité redistributive de l'Etat dans son ensemble. Cet élément, que les défenseurs de la privatisation tendent à passer sous silence, ne doit pas être oublié.

Les inégalités sociales et la privatisation

Les activités de production de l'Etat jouent souvent un rôle redistributif. En effet, lorsque l'Etat produit un bien ou un service, il le vend souvent à un coût inférieur à son prix de revient. Il mêle ainsi production et redistribution.

En effet, l'Etat considère l'utilisateur avant tout comme un citoyen. A ce titre, il rend le service public accessible à tout un chacun, indépendamment de sa capacité de payer. Il s'agit d'une conception diamétralement opposée à celle de l'entreprise, pour qui l'utilisateur est avant tout un client, et qui peut agir de manière discriminante non seulement en fonction de la solvabilité de l'utilisateur, mais également d'autres éléments, liés par exemple à son image de marque.

On comprend alors que l'argument de la redistribution soit rarement mis en avant par les défenseurs de la privatisation : celle-ci implique une modification profonde de la relation entre offrant et demandeur et la fait passer d'une conception solidaire à une conception individualiste du citoyen.

Pourtant, certains économistes, quoique conscients de la validité de cet argument, continuent de considérer la privatisation comme souhaitable. Leur argument peut être développé comme suit : il serait plus avantageux, tant du point de vue de l'équité que de l'efficacité, de remplacer les politiques de "saupoudrage" par des politiques ciblées. Par politique de saupoudrage, on entend des politiques qui fournissent un service à toute la population gratuitement ou à un coût inférieur à leur prix de revient. Le premier inconvénient de telles politiques est son coût élevé. En outre, elle n'identifie pas les citoyens les plus nécessiteux mais procède à une redistribution indifférenciée des richesses. Aussi, selon certains économistes, serait-il plus judicieux de cibler les politiques sur les personnes qui en ont vraiment besoin (politiques ciblées).

Cet argument ne manque pas de justesse. La confusion entre production et redistribution est en effet peu heureuse et peut s'avérer totalement contre-productive. Comment savoir, lorsqu'on offre gratuitement un service, si ce ne sont pas les classes les plus aisées qui en profitent avant tout ?

Toutefois, cet argument ne prend pas en compte la dimension politique de l'action publique. Or, si une politique ciblée est optimale économiquement, en réalité elle risque de ne pas être tenable politiquement. En effet, le fonctionnement du système démocratique implique la nécessité pour une politique de trouver l'appui du plus grand nombre. Par définition, une politique destinée à une minorité aura peu de soutien. C'est en raison de ce constat que les pouvoirs publics pratiquent largement des politiques de saupoudrage, même si celles-ci ne sont pas optimales économiquement.

Quel serait alors l'effet probable d'une privatisation ? Il est facile de le deviner : une partie de la population se retrouverait exclue de la consommation des productions ainsi privatisées, en vertu du passage d'une conception citoyenne à une conception clientéliste de l'usager.

On le voit, alors que les arguments en faveur de la privatisation se fondent essentiellement sur des considérations, parfois fallacieuses, d'efficacité de production, le transfert d'activités publiques au secteur privé implique en fait une transformation profonde des fondements de la citoyenneté. A ce titre, elle mériterait de faire l'objet d'un large débat qui, malheureusement, est trop souvent éludé.

L'efficience privée, une omission de la complexité ? Le cas de l'enseignement

Le secteur privé est réputé prendre des décisions plus rapidement et de manière plus "rationnelle" que le secteur public. On considère qu'il est mieux à même d'établir ses objectifs et ensuite de fixer les mesures qui s'imposent pour réaliser lesdits objectifs. Cette supériorité est généralement attribuée à une gestion supérieure des entreprises privées, réputées innovatrices, entreprenantes alors que le secteur public serait routinier et bureaucratique.

Or, nous allons le montrer par un exemple, l'efficience de la gestion publique n'est pas en cause. Simplement, les objectifs publics sont beaucoup plus complexes que ceux des entreprises privées. De ce fait, toute décision publique doit passer par une pesée d'intérêts qui est absente dans le secteur privé. Pour illustrer notre propos, nous allons considérer la mise en oeuvre d'une innovation (par exemple, enseignement bilingue) dans deux écoles, l'une en mains privées, l'autre de type public.

Dimensions privée et publique de l'éducation

L'éducation fait partie des biens qui possèdent à la fois des attributs privés et publics. Une école privée ne se souciera que des premiers, alors que l'école publique devra concilier les deux.

a. L'éducation comme bien privé

L'éducation peut être considérée comme un investissement. En effet, en dépensant pour s'éduquer, l'individu peut espérer obtenir un revenu plus élevé dans le futur. En outre, l'éducation amène d'autres avantages purement individuels, par exemple une meilleure adaptabilité au changement.

b. L'éducation comme bien public

La tutelle

L'éducation présente des caractéristiques qui justifient l'intervention de l'Etat comme autorité de tutelle. Il s'agit surtout de :

1. L'imperfection de l'information des consommateurs. Le choix de s'éduquer aujourd'hui pour en retirer des avantages futurs suppose une bonne information sur les possibilités qu'offrira l'avenir. Or, s'informer est coûteux, et les individus risquent de ne pas faire un effort suffisant dans ce sens. Par ailleurs, l'investissement dans la formation, investissement de long terme par excellence, présente un risque élevé pour l'individu. Celui-ci aura alors tendance à préférer le présent et à sous-investir dans le futur.

L'imperfection de l'information amène ainsi les individus à investir de manière sous-optimale dans l'éducation tant que l'Etat ne joue pas un rôle de correction des préférences, par des mesures incitatives ou coercitives.

2. les externalités associées à l'éducation. L'éducation engendre des bénéfices collectifs qui ne sont pas pris en compte par l'individu. Ainsi, elle entraîne par exemple une augmentation du sentiment civique dans la population. De même, elle permet un meilleur fonctionnement de la démocratie, une meilleure compréhension entre cultures, ... Ces éléments sont particulièrement importants en Suisse, où des communautés très différentes se côtoient. La persistance d'un sentiment civique, le maintien de la cohésion sociale apparaissent très importants pour assurer la survie du système. Par ailleurs, des niveaux d'éducation élevés sont synonymes d'une main d'oeuvre de qualité et très adaptable, élément particulièrement important dans le cas d'un petit pays, dépendant fortement de la conjoncture internationale et qui, en l'absence de ressources naturelles, doit essentiellement s'en remettre à la matière grise pour rester compétitif.

Aspects redistributifs de l'éducation

L'intervention publique découle également par les aspects redistributifs de l'éducation: non seulement la demande d'éducation dépend du niveau de richesse, mais l'éducation elle-même peut devenir une source d'inégalités sociales.

La décision d'investissement en éducation est clairement influencée par le milieu économique dont est issu l'individu. D'une part en fonction de l'environnement dans lequel il se trouve, l'individu pourra plus ou moins profiter de son effort d'éducation (aide des parents, contacts professionnels). D'autre part, selon le degré de richesse, il est plus ou moins coûteux de s'éduquer (Grin, 1994).

Les inégalités entre riches et pauvres ont alors tendance à se creuser inexorablement. En effet, plus le niveau d'éducation est élevé, plus les revenus ont des chances de l'être également. Les individus issus de milieux défavorisés, puisqu'ils sont moins amenés à s'éduquer, ont toutes les chances de se retrouver enfermés dans un cercle vicieux de pauvreté. L'intervention publique est seule à même de corriger cet état de fait.

L'efficience apparente du privé

Ayant considéré ces éléments théoriques, supposons deux écoles, l'une privée, l'autre publique, qui envisagent de mettre en place une innovation, par exemple un système d'enseignement bilingue.

L'école privée ne se soucie que des aspects qui intéressent ses bailleurs de fonds, les parents. Elle ne s'intéresse donc qu'aux éléments purement privés de l'éducation. S'il lui faut décider de mettre en place une réforme de son système scolaire, elle ne retiendra que deux paramètres : quels sont les avantages individuels d'une éducation bilingue et quel serait le coût de mise en oeuvre d'un tel système. Ses objectifs sont clairs, univoques, et les moyens également. La prise de décision peut donc se faire dans des délais très courts.

Il n'en est pas de même dans le secteur public. Une école publique devra inclure nombre de paramètres dans l'évaluation a priori d'une politique d'enseignement bilingue. Elle devra prendre en compte les effets possibles de celle-ci sur les inégalités sociales (aggravation possible des écarts entre bons et mauvais élèves, difficultés pour les élèves immigrés, ...), mais également ses externalités (en Suisse, par exemple, l'enseignement dans une deuxième langue nationale pourrait renforcer la compréhension entre régions linguistiques). En un mot, la décision apparaît bien plus complexe et ne pourra pas être prise très rapidement. Les objectifs multiples, entremêlés, devront faire l'objet d'un consensus. Vraisemblablement, les moyens mis en oeuvre pour réaliser la politique apparaîtront partiels, imparfaits en regard de la décision prise dans une école privée.

Ainsi, la prise de décision publique est lente, les mesures finalement adoptées semblent bricolées, et les participants ont toutes les chances d'exprimer une certaine insatisfaction, tout compromis impliquant des sacrifices. Une comparaison avec l'activité privée sera peu flatteuse pour l'Etat.

Pourtant, on comprend aisément comment, en cas de passage d'une gestion publique à une gestion privée, se réaliserait l'efficience. Celle-ci ne peut découler que d'une omission des dimensions sociales de la politique, avec toutes les conséquences que cela entraînerait du point de vue des inégalités et de la cohésion de la société. Une gestion collective, c'est à dire soucieuse du maintien d'un fragile équilibre social, ne peut offrir des réponses confortables, simples et sans nuances, à des problèmes complexes. Vouloir à tout prix imposer cette simplicité, l'unicité des objectifs et la cohérence des moyens y rattachés, c'est, selon toute vraisemblance, faire éclater le consensus social.

BIBLIOGRAPHIE

Burgat P. et C. Jeanrenaud, 1990, "Mesure de l'efficacité productive et de l'efficacité de coût : cas des déchets ménagers en Suisse", *IRER documents de travail*, no 9002, Université de Neuchâtel.

Caves D.W. et L.R. Christensen, 1980, "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in Competitive Environment : The Case of Canadian Railroads", *Journal of Political Economy* 88, no 5, oct., pp. 958-76

Grin, François, 1994, *L'économie de l'éducation et l'évaluation des systèmes de formation*, Zurich, PNR 33.

Hayek F.A., 1986, "The Use of Knowledge in Society", in L. Putterman ed., *The Nature of the Firm : A Reader*, Cambridge : Cambridge U. Press.

Kemper P. et J.M. Quingley, 1976, *The Economics of Refuse Collecion*, Cambridge : Ballinger.

OCDE, 1995, *Etudes économiques de l'OCDE. Suisse*, Paris.

Pirie M., 1988, *Privatization. Theory, Practice and Choice*, Aldershot : Wildwood House.

Pommerehne W., 1976, "Private versus öffentliche Müllabfuhr : ein theoretischer und empirischer Vergleich", *Finanzarchiv NF. 35*, pp. 272-94

Pommerehne W., 1983, "Private versus öffentliche Müllabfuhr- nochmals betrachtet", *Finanzarchiv NF. 41*, pp. 466-75.

Suarez J., 1995, "Les assurances sociales jouent-elles un rôle dans la société", *Le Courier*, 24 oct., p. 2.

Vickers J. et G. Yarrow, 1989, *Privatization. An Economic Analysis*, Cambridge : MIT.

Weber L., 1990, *L'Etat, acteur économique*, Paris : Economica.

INTEGRATION EUROPEENNE ET PRIVATISATION

Marco Taddei

Introduction

Depuis le milieu de la dernière décennie, dans la plupart des pays européens on assiste à une importante vague de privatisations qui a remis en cause la structure monopolistique autour de laquelle s'étaient organisés les services publics. On peut rappeler l'étendue de ce phénomène à travers l'exemple de trois des principaux pays de l'Union européenne (Wright 1993):

Royaume-Uni: il compte à son actif près du tiers des privatisations effectuées dans le monde entre 1984 et 1991. Le programme a affecté 46 grandes entreprises et, en 1992, les recettes atteignaient 40 milliards de livres. Les entreprises nationalisées, qui représentaient 9% du PNB en 1979, sont descendues jusqu'à 3% en 1990. Un million d'emplois ont ainsi été transférés vers le secteur privé. Parmi les entreprises vendues figurent British Aerospace, BP, British Steel, British Airways, Cable and Wireless, Jaguar, Rover, Rolls-Royce, Sealink ainsi que les compagnies des grands secteurs publics des eaux, du gaz, de l'électricité et des télécommunications.

France: dans le cadre du programme de 1986-1988, 66 grandes entreprises ont été privatisées dont 42 dans le secteur bancaire, 13 dans les assurances, 9 dans l'industrie et 2 dans la communication. Il s'agit notamment des entreprises Saint-Gobain, Matra, Havas, Sogenal, Banque industrielle et mobilière, Crédit commercial de France, Société Générale, Paribas, Suez, Mutuelle Générale Française et TF1. Les privatisations, qui concernaient quelque 750'000 personnes, ont rapporté à l'Etat des recettes de l'ordre de 71 milliards de francs affectés en grande partie (46 milliards) au remboursement de la dette publique. Un deuxième cycle de privatisations a eu lieu en 1992 par l'ouverture minoritaire de capitaux publics à des actionnaires privés et par le biais de l'autorisation accordée à certaines entreprises nationalisées de vendre des actifs. Il s'agit en fait de privatisations partielles qui ont procuré à l'Etat des recettes d'environ 50 milliards de francs. Parmi les entreprises concernées figurent Pechiney, Rhône-Poulenc, Elf-Aquitaine, Total, Crédit local de France, UAP et la Caisse nationale de prévoyance.

Italie: de 1960 à 1987 l'IRI a transféré au secteur privé 210 sociétés employant 105'000 salariés. Les privatisations réalisées pendant la période 1984-1989 ont porté sur un total de 3267 milliards de lires et concernent en particulier les entreprises Alfa Romeo, Lanerossi, Cementir et Mediobanca. Un deuxième programme de privatisation a été arrêté en 1991-1992 et visait des objectifs très ambitieux. Pour ce faire, les holdings d'Etat IRI, ENI, ENEL, INA ont été transformés en sociétés par actions, le Trésor étant leur seul actionnaire.

Parmi les multiples facteurs avancés pour expliquer l'étendue du phénomène de la privatisation en Europe de ces dernières années, on cite la globalisation des économies, la crise de l'Etat-providence, les avancées technologiques, mais aussi l'existence d'un marché européen de plus en plus intégré.

Dans les lignes qui suivent, nous allons essayer de montrer **en quoi l'intégration européenne constitue un des facteurs explicatifs du processus de privatisation survenu ces dernières années au sein des pays membres de l'Union européenne.**

Pour ce faire, il convient d'abord de rappeler que le processus d'intégration européenne repose sur une conception libérale de l'économie qui a conduit à ériger la concurrence comme principe moteur du marché intérieur européen.

Ensuite, il s'agira d'examiner les moyens dont dispose l'Union européenne (UE) pour mettre en oeuvre cette conception libérale: la spécificité du mouvement de libéralisation de l'UE est qu'il s'agit d'un processus régi par des règles de droit surveillé par la Commission des Communautés européennes (Commission).

Enfin, nous allons nous intéresser aux incidences proprement dites du processus d'intégration européenne sur les entreprises publiques, en général, et sur le secteur des télécommunications, en particulier.

Par souci de clarté, deux remarques s'imposent::

- en se référant aux concepts théoriques développés dans la partie " Privatisation: définition et problématique ", nous allons uniquement nous intéresser à la dimension **libéralisation** du concept de privatisation (ensemble de mesures réglementaires qui visent à éliminer les monopoles et les positions dominantes sur le marché afin d'encourager une plus grande concurrence et de faciliter l'accès au marché);
- nous allons uniquement mettre en évidence les spécificités de l'UE qui favorisent le processus de privatisation en Europe.

La concurrence en tant que principe conducteur du marché intérieur européen

Les concepteurs des traités fondateurs des Communautés européennes ont jugé qu'un ensemble supranational à vocation économique caractérisé par la liberté des échanges ne pouvait fonctionner que si les acteurs économiques étaient placés dans des conditions d'interventions similaires sur l'ensemble du territoire concerné.

C'est pourquoi, ils ont posé comme principe fondamental que ces derniers devaient agir dans un contexte de concurrence non faussé par des comportements anti-concurrentiels que ceux-ci soient dus aux entreprises ou aux interventions de la puissance publique.

On trouve plusieurs exemples de cette conception dans les traités fondamentaux de l'UE:

- l'article 3 paragraphe f du **Traité de Rome** du 25 mars 1957 préconise "d'établir un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun".
- par la disposition fondamentale de l'article 8A "Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité", l'**Acte unique européen** de 1986 précise que le rôle des Etats membres et des institutions communautaires comme étant d'établir des règles organisant la concurrence.
- le titre XII du **Traité de Maastricht** introduit la notion de réseau transeuropéen car "pour bénéficier pleinement des avantages découlant de la mise en place de l'espace sans frontières intérieures" défini par l'Acte unique européen de 1986, "La Communauté contribue à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie".

Cette approche, qui rompt avec les traditions nationales, est novatrice car elle considère que les monopoles nationaux constituent un obstacle à l'établissement du marché intérieur et, partant, ils doivent être éliminés.

Enfin, le **Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi** (1993: 81) élaboré par la Commission en décembre 1993 propose que "dans le domaine réglementaire: un effort accru doit être accordé au fonctionnement efficace du marché intérieur, notamment par la voie de l'allègement et de la rationalisation des réglementations".

Le droit communautaire de la concurrence

Trouvant sa source essentiellement dans les traités- articles 85 à 94 du traité sur la Communauté économique Européenne (CEE), articles 60 à 67 du traité sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)- le droit communautaire de la concurrence concerne directement:

- les ententes entre entreprises;

Le système mis en place par l'article 85 du Traité de Rome permet de classer le droit européen de la concurrence parmi les législations qui interdisent les ententes, sans se contenter d'en prohiber les abus (Belorgey 1992: 66).

- les positions dominantes d'entreprises et les concentrations entre entreprises;

Depuis le 21 décembre 1990, la Commission peut interdire ou imposer des modifications aux opérations de fusion et d'acquisition réalisées par des entreprises dont le chiffre d'affaires mondial combiné dépasse 5 milliards d'Ecus et dont deux d'entre elles au moins ont un chiffre d'affaire minimal de 250 millions d'Ecus. Les opérations d'un montant inférieur relèvent des pouvoirs publics nationaux (Saint-Martin 1992: 49-50).

L'article 86 du Traité CEE interdit les concentrations dès lors que celles-ci créent un abus de position dominante. Les concentrations d'entreprises publiques sont directement concernées par cet article.

Il convient de relever que la Commission a, pour la première fois, utilisé son droit de veto en interdisant le rachat de la firme canadienne De Havilland par le couple franco-italien d'entreprises publiques Aérospatiale-Alenia en octobre 1991.

- les aides publiques nationales dites "aides d'Etat".

Sont visées sous ce terme toutes les interventions d'origine publique- telles que les exonérations de taxe et d'impôt, les prêts à taux préférentiels, les garanties accordées à des opérations de crédit- qui donnent aux bénéficiaires un avantage par rapport aux conditions habituellement faites par le droit commun ou par le seul jeu du marché.

La philosophie du Traité CEE sur les aides publiques à l'économie exposée à l'article 92 est que si celle-ci permettent, dans une certaine mesure, de contribuer au développement économique et social, elles ont pour inconvénient majeur de fausser les conditions de libre concurrence, pilier du marché commun.

Aussi, le principe a-t-il été retenu de ne pas laisser les Etats membres totalement libres dans leur octroi des aides et de soumettre la matière à des règles communes que la commission est chargée de faire respecter (Belorgey 1992: 68). On est en présence d'une prohibition de principe (92.1) assortie d'exceptions de droit (92.2) et d'exceptions accordées discrétionnairement (92.3).

Les compétences et le rôle de la Commission en matière de concurrence

Les pères fondateurs des CE ont confié la responsabilité de la mise en oeuvre du droit communautaire de la concurrence à la Commission. Celle-ci dispose à cet effet de pouvoirs

propres extrêmement larges qui lui permettent de mener une véritable politique commune de déréglementation (Abate 1994: 45).

Pour les entreprises publiques, la clé de voûte de la politique de déréglementation est constituée par les moyens contraignants dont dispose la Commission en vertu de l'article 90 paragraphe 3 qui prévoit l'adoption de directives et de décisions (Abate 1994: 46). Ces actes sont susceptibles de produire des effets directs dans l'ordre juridique des Etats membres, dès lors les mesures de déréglementation arrêtées par la Commission sont destinées à avoir un impact réel et immédiat sur le plan économique.

Il est à noter que, dans le domaine des aides publiques, la Commission ne procède pas par enquête (notamment à la suite de plaintes), mais elle effectue un examen permanent des régimes d'aides existants: elle peut décider à tout moment qu'une aide est incompatible avec le fonctionnement du marché intérieur, et d'exiger de l'Etat concerné qu'il la supprime (Berthiaume 1993: 59).

Intégration européenne et entreprises publiques

Les incidences du droit communautaire sur les entreprises publiques

Si les Traités des Communautés européennes ignorent assez largement les entreprises publiques des Etats-membres, ils exercent cependant sur celle-ci une influence non négligeable, en particulier par le biais des articles 90 et 222 du Traité CEE qui soumettent les entreprises publiques au droit commun (Saint-Martin 1992: 37-42).

L'*article 90* traite des entreprises publiques, précisant que leurs droits spéciaux ou exclusifs ne sauraient être contraires aux règles du Traité CEE. Cet article établit l'**égalité** entre entreprises privées et publiques en matière de concurrence et constitue un des principes de base du processus d'intégration européenne. De manière générale, les entreprises contrôlées par l'Etat ne peuvent jouir d'aucun privilège et sont soumises à la même loi que les entreprises privées: la loi du marché.

Une exception à la règle de l'égalité est contenue à l'article 90, paragraphe 2 qui prévoit que si les entreprises publiques sont chargées de la gestion de service d'intérêt général, les règles de concurrence ne doivent pas faire échec à l'accomplissement, en droit ou en fait, de la mission particulière dont elles ont la charge.

L'*article 222* stipule que "le présent traité ne préjuge en rien du régime de propriété dans les Etats-membres". Il établit ainsi la **neutralité** du Traité CEE quant à la nature de la propriété, privée ou publique.

Ainsi la privatisation au sens strict ne répond à aucune exigence de l'UE car l'article 222 du Traité CEE garantit aux Etats membres la liberté de déterminer le régime de propriété des entreprises.

Cependant, le Traité CEE impose aux entreprises publiques un comportement économique de recherche de la rentabilité maximale. En effet, lorsqu'un Etat accorde une subvention à une entreprise publique, la Commission exige qu'il se comporte comme un investisseur soumis aux lois du marché (Abate 1994: 35).

La rentabilité financière est donc le critère qui permet de juger de la licéité d'une opération d'apport en capital public. Pour respecter les règles du marché, l'Etat doit se comporter comme un actionnaire ordinaire (Debene 1992: 93).

Tel est le standard utilisé par la Commission qui le présente grâce à l'expression "principe de l'investisseur en économie de marché". Cette approche de l'Etat actionnaire, assimilé à l'actionnaire de droit commun, rompt avec la conception traditionnelle du secteur public (Debene 1992: 94).

La pratique de la Commission l'égard des entreprises publiques

Le constat à la base du raisonnement stratégique que tient, depuis plusieurs années, la Commission est que les secteurs dans lesquels évoluent les services publics sont dans un grand nombre de pays non européens déjà ouverts à la compétition. Autrefois peu tentée d'appliquer le droit de la concurrence aux services publics, la Commission a progressivement été convaincue, et avec elle tous les Etats, de la nécessité de préparer les grandes entreprises publiques européennes au renforcement de la concurrence internationale. Des directives de libéralisation et d'ouverture des marchés ont donc été prises dans la plupart des secteurs. Elles présentent deux caractéristiques majeures (Rakovsky 1995: 65):

- une libéralisation à géométrie variable: elle distingue les infrastructures des services. Les premières peuvent, en règle générale, continuer à être gérées par des monopoles. Les seconds font en revanche l'objet d'une ouverture, modulée selon les secteurs, à la concurrence; les services de transport aérien ou de téléphonie vocale seront à terme totalement libéralisés; les services postaux aux particuliers, en revanche, pourront, selon le Livre vert de la Commission, être maintenus sous monopole. On peut concevoir de nombreuses variantes de libéralisation qui se différencient par le statut de l'opérateur, le degré d'intégration et l'étendue de la concurrence;
- une relative progressivité: non seulement pour laisser aux entreprises le temps de s'adapter, mais aussi parce que la libéralisation nécessite des choix complexes et pose des problèmes d'externalité difficiles à régler: dix ans auront été nécessaires pour parachever la libéralisation du transport aérien; dans les télécommunications, la totalité des services sera déréglementée en 1998, soit huit ans après le début du processus; dans les secteurs du gaz et de l'électricité, les négociations butent encore sur le problème de l'accès des tiers au réseaux. Quant au transport ferroviaire, de nouvelles directives sont en préparation, après celle de 1991 relative à la séparation comptable de l'infrastructure et du service.

D'un pays à l'autre, l'éventail des situations des différents réseaux (énergie, poste, télécommunications, transports) est plus ou moins ouvert, et différemment composé. Mais il s'ordonne en définitive de manière comparable. A une extrémité, la poste est peu touchée par les évolutions, et l'idée d'un "service universel redistributif" demeure partagée par tous. A l'autre, le gaz qui n'est généralement pas considéré comme un service universel, voit son organisation de plus en plus libéralisée.

Intégration européenne et secteur des télécommunications

Pour des raisons d'ordre public, à la fois civiles et militaires, le secteur des télécommunications relevait traditionnellement du monopole.

Ne lui consacrant aucune disposition spécifique, le Traité CEE semblait accepter cette situation. Mais, au milieu des années 1980, la Commission va tenir compte de deux importantes évolutions: en 1983, l'éclatement des réseaux régionaux d'ATT et, en 1984, la privatisation de British Telecom, née trois ans auparavant lors de la scission de la poste et des télécommunications.

Ainsi, depuis le milieu des années 1980, l'UE a orienté sa politique communautaire des télécommunications vers le maintien et promotion de la capacité de concurrence de l'industrie européenne des télécommunications et des fournisseurs de services de télécommunications. L'UE considère qu'un environnement plus ouvert et plus concurrentiel est une condition préalable nécessaire pour atteindre ces objectifs (Debene 1992: 159-160).

Sur la base de ces éléments, la Commission a publié, en juin 1987, le *Livre vert sur le développement du marché unique des services et appareils des télécommunications*, qui contient des propositions de réforme pour la restructuration du marché des télécommunications.

Ce document insiste, entre autres, sur la nécessité d'"élargir considérablement l'ouverture à la concurrence afin de répondre aux tendances technologiques et économiques du marché mondial".

Le Livre vert se base sur les principes suivants, qui ont servi de règles pour les réformes des administrations nationales de télécommunication entamées jusqu'à présent::

- ouverture progressive du marché des appareils terminaux en vue d'une concurrence totale à long terme, sous réserve de l'homologation de ces appareils;
 - large ouverture du marché des services de télécommunication (y compris les services à haute valeur ajoutée), afin d'y assurer une concurrence efficace, à l'exception toutefois d'un nombre limité de services de base, dans la mesure où ceux-ci sont indispensables, au sens de l'intérêt général, à l'approvisionnement en services de télécommunication. Les services de base, qui devraient rester du ressort des administrations nationales de télécommunication, doivent se limiter au service téléphonique (monopole téléphonique);
 - séparation des activités de réglementation et d'exploitation des entreprises de télécommunications, avec comme objectif la séparation des compétences en matière de gestion et des compétences politiques;
 - ouverture partielle à la concurrence du marché pour les communications par satellite, dans la mesure où celles-ci ne sont pas du ressort des infrastructures de télécommunications;
 - affirmation de principe de la nécessité d'une relation des prix aux coûts: les tarifs des télécommunications doivent se calculer sur la base des coûts.

Un an plus tard, cette option a été traduite par la directive (88/301/CEE) de la Commission du 16 mai 1988 relative à la concurrence dans les marchés de "Terminaux" de télécommunications, qui impose aux Etats membres la suppression des droits spéciaux et exclusifs et en particulier les droits d'importation, de commercialisation, de connexion, de mise en service et d'entretien pour tous les équipements terminaux, combinés téléphoniques additionnels, modems, appareils télex, téléphones mobiles, etc.

Mais le pas le plus important a été la directive (90/388/CEE) de la Commission du 28 juin 1990 relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications qui oblige les Etats membres à assurer avant le 30 décembre 1992 l'abolition de droits exclusifs ou spéciaux pour la fourniture des services de télécommunications autres que celui de téléphonie vocale (article 2) et notamment les services de commutation de données par paquets ou par circuits.

La concurrence est ainsi ouverte pour les services dits à valeur ajoutée qui combinent télécommunications et informatique. De même doivent être supprimés toutes les restrictions à l'usage des circuits (article 4) ainsi que toutes discriminations dans les tarifs (article 6).

Au cours des dernières années, les sociétés de télécommunications des pays membres de l'UE ont transposé les revendications de base du Livre vert dans des réformes des secteurs des télécommunications. La Commission des CE a, à cet effet, établi un calendrier ainsi que des directives d'application, qui constituent pour chaque domaine particulier des télécommunications des instructions à caractère obligatoire destinées aux gouvernements nationaux.

Conclusion

Le processus de libéralisation survenu ces dernières années au sein des pays membres de l'UE découle, entre autres, des exigences du marché intérieur européen. Incontestablement, l'Acte unique européen et la perspective de réaliser un grand marché unique avant le 1er janvier 1993 ont contribué à accélérer ce processus.

Tous les monopoles existants sont des monopoles nationaux qui s'arrêtent aux frontières nationales. Ils constituent dès lors des obstacles à la réalisation d'un marché intérieur européen où la libre circulation des capitaux, des marchandises, des personnes et des services doit être assurée. C'est pourquoi, ces monopoles doivent être éliminés, sauf s'ils trouvent, exceptionnellement, une justification dans le Traité CEE et plus particulièrement dans l'article 90 paragraphe 2.

En ce qui concerne les entreprises publiques, après l'offensive spectaculaire du pouvoir dérégulateur de la Communauté de 1987 à 1992, l'évolution de la jurisprudence et celle de la pratique communautaire semblent tendre vers un équilibre entre monopole et concurrence et ménager les différents intérêts en présence: usagers, consommateurs, prérogatives des Etats membres et entreprises de service public (Le Duc 1995: 26).

On peut donc affirmer que les autorités communautaires, si elles maintiennent le cap d'une libéralisation des marchés, sont néanmoins de plus en plus conscientes des missions d'intérêt général qui pèsent en particulier sur les réseaux d'infrastructure des entreprises publiques. En ce sens, on peut rappeler deux arrêts importants prononcés récemment par la Cour de Justice des Communautés: l'arrêt *Corbeau* et l'arrêt *Commune d'Almelo*.

Dans son *arrêt Corbeau* du 19 mai 1993, la Cour de justice reconnaît que les obligations de service public imposées à la poste belge justifient une ouverture limitée des créneaux particulièrement rentables de son activité à la concurrence des sociétés privées.

Dans son *arrêt Commune d'Almelo* du 27 avril 1994, la Cour souligne que la compagnie de transport d'électricité est investie d'une mission de service public qui impose des obligations: fourniture ininterrompue sur l'intégralité du territoire à tous les consommateurs, quelles que soient les quantités demandées et avec égalité de traitement, ce qui justifie une situation de monopole.

Enfin, on relèvera que le secrétariat général de la Commission a élaboré, en 1993, les éléments d'un projet de *Charte européenne des services publics* qui pourrait être adoptée lors de la Conférence Intergouvernementale de 1996 destinée à réviser le Traité de Maastricht (Le Duc 1995: 27).

Bibliographie

Abate, Antonino (1994). "Droit communautaire, privatisations, déréglementations", in: *Revue du marché unique européen. Revue trimestrielle de droit économique européen* (3/94): 11-73.

Belorgey, Jean-Marc (1992) "Le droit communautaire de la concurrence", in: *La documentation française*: 65-71.

Berthiaume, Marc (1993). *La Communauté européenne: l'Europe dans la tourmente*. Paris: Librairie Vuibert.

Commission des Communautés Européennes (1987). *Livre vert sur le développement du marché unique des services et des appareils de télécommunications*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

Commission des Communautés Européennes (1994). *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle. Livre blanc*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

Debene, Marc (1992). "Des monopoles nationaux aux réseaux transeuropéens", in: *Entreprises publiques et marché unique*. Paris: CIRIEC, pp. 155-171.

Le Duc, Michel (1995). "Services publics de réseaux en Europe", in: *La documentation française* n° 5016.

Rakowsky, Claude (1995). "Services publics et concurrence", in: *Les cahiers français* n° 271: 61-67.

Saint-Martin, Olivier (1992). "La place de l'entreprise publique dans le marché unique: les conceptions de deux acteurs au centre du débat communautaire", in: *Entreprises publiques et marché unique*. Paris: CIRIEC, pp. 37-59.

Wright, Vincent (sous la direction) (1993). *Les privatisations en Europe, programmes et problèmes*. Poitiers: Actes Sud.

Zylberstein, Jean-Claude (1992). *Traité de Maastricht, mode d'emploi*. Paris: U.G.E. 10/18.

LES ACTEURS DE LA PRIVATISATION DANS LE SYSTEME POLITIQUE SUISSE

Alexandre Meyer

Comme nous le montre plus haut Marco Taddei, la pression extérieure, exercée par la communauté européenne, peut jouer un rôle très important sur le processus de privatisation en Suisse. Cette pression a été particulièrement forte avant la votation sur l'adhésion de la Suisse à l'Espace Economique Européen (EEE) en 1992. Pour comprendre en quoi les accords de l'EEE ont été importants pour le mouvement de privatisation en Suisse, il convient de revenir environ deux ans avant la votation.

Nous savons que le discours sur la nécessité de réduire les activités de l'Etat n'est pas nouveau (Lire notamment Rey 1983). Dans les années septante déjà le parti radical démocratique articulait et organisait ses campagnes électorales autour du slogan "moins d'Etat". Si le discours n'est pas récent, nous pensons qu'il se situe, dès le début des années nonante, dans un contexte nouveau, et s'articule principalement autour du thème sur la privatisation, et s'incarne dans un nouveau slogan: *la revitalisation*. Mais comment s'est organisé, politiquement, cette campagne?

C'est au printemps 1991 qu'un groupe de réflexion, composé de personnalités marquantes du monde économique (comme Fritz Leutwiler, Nicolas Hayek président de la SMH, Helmut Maucher le patron de Nestlé¹⁴, l'industriel Stephan Schmidheiny, Bruno de Kalbermatten président de Bobst) et de scientifiques (tels que Heinz Hauser professeur d'économie à l'université de St Gall), publie un programme de politique économique intitulé "La politique économique de la Suisse face à la concurrence internationale: Programme pour un ordre plus libéral."

Notons, que la plupart des personnalités du monde économique qui ont collaborés à la rédaction de ce programme font partie d'un groupe informel, qui se nomme le "Club des 10" et qui réunit les dirigeants des dix plus grandes entreprises de l'économie suisse. On y retrouve Leutwiler, Hayeck, Maucher, Stéphane Schmidheiny, mais encore David De Pury (coprésident d'ABB) et Robert Studer, président de l'UBS. Précisons encore, que selon les déclarations de Leutwiler lui-même, dans une interview accordé à la Weltwoche (4.6.1992), il s'agit d'un groupe informel ne se sentant plus représenté par le VORORT (lire également sur ce sujet Alain Jeannot 1991). C'est pourquoi, selon lui, il était devenu indispensable aux yeux de ces personnalités du monde économique de recourir à d'autres relais que les associations traditionnelles afin de promouvoir leurs propositions et leurs intérêts.

Revenons aux propositions contenues dans le programme pour un ordre plus libéral. En résumé, les auteurs partent d'un constat: l'augmentation, à partir des années septante, du nombre de services dispensés par l'Etat. Cette croissance de l'offre a occasionné des dépenses de plus en plus lourdes, à tel point qu'aujourd'hui les dépenses dépassent les recettes (déficits budgétaires). De plus, toujours selon ces auteurs, l'analyse montre que dans certains services qui relèvent du monopole étatique, les coûts des prestations de l'Etat sont plus élevés que ce qu'ils seraient s'ils étaient fournis par l'économie privée. C'est pourquoi, il est urgent de réduire la marge d'action politique de l'Etat, d'autant plus que ces dernières années avec l'évolution des marchés (mondialisation de l'économie) l'économie nationale est de plus en plus soumise à la concurrence étrangère. Cette réduction de la marge de manœuvre de l'Etat devrait se réaliser autour de quatre points fondamentaux:

¹⁴ Depuis 1990, il est administrateur délégué et président du Conseil d'administration (Hebdo n°48, 30.11.95:59)

- 1) L'ouverture des frontières et la libéralisation internationale
- 2) La suppression des monopoles d'Etat
- 3) L'augmentation de la concurrence entre les cantons
- 4) La mise sur pied de mesures permettant de limiter les dépenses de l'Etat

Si nous nous référons à la définition que nous avons donnée plus haut de la privatisation, il apparaît clairement qu'il s'agit d'une privatisation allant dans le sens d'un démantèlement des activités de l'Etat-providence. Il est vrai que les auteurs du programme ne cachent nullement leur intention.

C'est dans le même état d'esprit, que durant la même année, la direction du VORORT publie (en allemand) un programme de politique économique intitulé "Pour une Suisse plus compétitive et moderne" (1992). Ce dernier s'inspire largement du "Programme pour un ordre plus libéral". Notons cependant, que le VORORT ne reprend pas dans son programme les propositions contenues dans la révision de la loi sur les Cartels que propose le groupe de personnalités cité précédemment ainsi que le Rapport de Pury dont nous parlerons plus bas. Sans doute, comme le souligne André Mach (1996), cet "oubli" s'explique par la nécessité de ménager certaines sections du VORORT¹⁵, pour qui la timidité de la législation sur les cartels revêt une certaine importance, ainsi que l'USAM qui est vivement opposée à la révision de la loi sur les cartels.

Enfin, au printemps de la même année, le conseil fédéral mandate un groupe de travail composé de scientifiques et de personnalités du monde économique afin qu'ils élaborent un programme d'actions en vue de relancer l'économie suisse. Nous trouvons dans ce groupe de travail des personnalités qui ont participé à la rédaction du "programme pour un ordre plus libéral" comme le professeur Hauser de l'Uni. de St Gall et le professeur Borner, auteur d'un ouvrage sur les avantages de la concurrence internationale pour l'économie suisse, ainsi que David de Pury, coprésident d'ABB et membre lui aussi du club des dix. On y trouve également d'autres grosses pointures de l'économie suisse, telles que Thomas Schmidheiny (président de la multinationale du ciment Holderbank) et Niklaus Senn, président du conseil d'administration de l'UBS. C'est à l'issue du rapport rédigé par ce groupe de travail (Rapport qui deviendra le rapport De Pury) que le mot de *revitalisation* deviendra à la mode.

Si nous revenons sur son contenu, il est clair que les propositions de privatisation qui sont formulées dans les trente trois thèses de ce rapport participent largement à une réduction de l'activité étatique. En effet, les mesures de privatisation présentées tendent bien à réduire les avoirs de l'Etat, puisqu'on y propose la privatisation (partielle) de la Poste, des Télécom., des CFF et de la SSR.

D'autres mesures touchent à la capacité de réglementation de l'Etat, dans le sens d'un renforcement de la libre concurrence. Plus exactement, ces mesures proposent l'abandon de toute une série de contrôles imposées par l'Etat, comme par exemple le démantèlement rapide et total de la réglementation en matière de travailleurs étrangers, l'abolition de certaines prescriptions sur la protection des travailleurs, notamment le travail de nuit des femmes et des travailleurs avec une charge de famille, la suppression des arrêtés fédéraux urgents concernant les délais de revente des immeubles, la suppression des contrôles des loyers.

¹⁵ Le problème des divisions internes au sein du VORORT est un problème récurrent qui jalonne l'histoire de cette association. Nous pouvons dégager trois types de clivages qui sont à l'origine des conflits internes: 1) industrie / commerce et services. 2) Grandes / petites entreprises, 3) Entreprises orientées vers l'exportation / le marché intérieur (Borsani R. et Bertholet D. 1992). Sur la question de la révision totale de la loi sur les cartels, le clivage porte sur le troisième type, puisque lors de la procédure de consultation sur l'avant-projet, les membres du VORORT proches des arts et métiers ont rejeté l'avant-projet (Résultat de la procédure de consultation relative à l'avant projet de révision totale de la loi sur les cartels 1994).

Enfin, nous notons que ce rapport propose une intervention de l'Etat en vue d'interdire les cartels en Suisse, avec la proposition de créer un office fédéral de la concurrence.

Nous trouvons aussi, dans ce rapport, des mesures qui s'attaquent à des domaines d'activités traditionnellement réservés à l'Etat, avec une remise en question de services jusque là offerts gratuitement par l'Etat, comme par exemple la couverture de la totalité des coûts par les usagers de la route.

En revanche, nous ne trouvons aucune mesure manifestant la volonté de réformer le service public (nouvelle technique de gestion) afin que celui-ci soit plus efficace. Nous sommes donc bien dans une logique de désétatisation justifiée par des arguments de type principalement économique.

Ce rapport est sorti durant la campagne sur l'EEE. Or, une bonne partie des mesures préconisées dans ce rapport étaient contenues dans le traité. Dès lors, il était possible de mettre sur le compte de la pression extérieure la nécessité de revitaliser l'économie suisse. Avec son refus, cette nécessité redevenait une affaire principalement nationale (Ch. Tauxe 22.4.1993). A cet égard, tout le monde se souvient de la réaction de David de Pury, devant les caméras de la télévision romande à l'annonce du refus d'adhésion, qui invitait le Conseil fédéral à prendre des mesures urgentes en vue de revitaliser l'économie suisse.

A partir de cette date, la pression pour revitaliser l'économie suisse s'organise non plus seulement à l'échelle nationale, mais aussi à l'échelle cantonale. Ainsi, nous nous trouvons dans une situation où la plupart des associations faïtières économiques se positionnent en reprenant largement le discours sur la revitalisation et notamment les propositions concernant les privatisations. Ainsi, par exemple, en 1993, dans le canton de Vaud, un groupe de travail, animé par l'ancien conseiller d'Etat UDC Marcel Blanc, formule 197 propositions destinées à réformer l'administration publique vaudoise. De même la chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI, qui est rattachée au VORORT) propose un projet de revitalisation de l'économie cantonale avec notamment les propositions de privatiser le service des gérances de l'Etat, les Mines et Salines de Bex, le nettoyage des bureaux de l'administration, l'inspection des véhicules, la restauration et la buanderie des hôpitaux, Les Retraites populaires et la Caisse d'assurance-maladie. La CVCI présente encore un plan d'allègement de la législation concernant l'aménagement du territoire, la Police des constructions et la protection de l'Environnement. Pour conclure, elle propose l'introduction du salaire au mérite dans la fonction publique vaudoise (en remplacement de l'indexation automatique). (E. Oppliger, 22.4.93)

On pourrait multiplier ces exemples à d'autres cantons, mais nous ne le ferons pas ici. Précisons que la plupart des projets de privatisation proposés ont très souvent une caution scientifique apportée par des économistes confirmés, ce qui leur donnent une sorte de légitimation scientifique leur conférant d'autant plus de valeur¹⁶.

Cette pression oblige les relais politiques de ces groupes d'intérêts à se positionner. Or, à la lecture des prises de position des partis bourgeois en matière de privatisation, on s'aperçoit que seul le parti radical démocratique (1995) se prononce clairement pour des privatisations dans tous les domaines d'activité de l'Etat c'est à dire des mesures qui touchent aussi bien aux avoirs de l'Etat, à l'élargissement des choix publics au secteur privé, aux règles de l'Etat qu'aux méthodes de gestion.

¹⁶ Je pense ici aux articles qui sortent dans les revues spécialisées de telle ou telle association ou entreprise tel que par exemple, l'article du prof. Thomas Straubhaar (en collab. avec Alexander Kobler) dans la revue *Notice économique* de l'UBS en sept/oct 1995 et qui nous explique de la façon la plus convaincante possible que les privatisations sont un instrument efficace pour stopper une ingérence de l'Etat de plus en plus importante, ingérence qui nuit au dynamisme de l'économie suisse.

Les autres partis bourgeois restent plus prudents et s'en tiennent à des mesures de privatisation concernant essentiellement les méthodes de gestion et invitent même, comme l'UDC (1995), la gauche à discuter sur ce sujet.

Cette invitation à la concertation est d'ailleurs une caractéristique de tous les partis, qui tiennent à respecter la règle quasi institutionnelle du consensus. D'autant plus que la gauche (nous pensons ici principalement au parti socialiste et au syndicat des services publics) reste ouverte à la discussion. En effet, tout en refusant l'idée d'une privatisation au sens strict (vente des avoirs publics) qui remet en cause les principes de bases de l'activité étatique garantissant la solidarité sociale, la gauche est d'accord de rentrer en matière sur des mesures de privatisation qui tendent à réformer l'Etat, afin qu'il soit plus efficient. Je pense ici à l'introduction de nouvelles méthodes de management dans la fonction publique tel que *le New Public Management* (NPM). (lire notamment H.-J. Mosimann et U. Wüthrich-Pelloli 2.1995)

Mais le respect des caractéristiques institutionnelles de la Suisse par les partis bourgeois (organisation du consensus par la formule magique au sein des gouvernements) semble profondément agacer les représentants du monde économique. En effet, ces derniers estiment que les partis politiques bourgeois n'exercent pas suffisamment de pression sur le Conseil Fédéral pour ce qui est de la revitalisation de l'économie suisse.

A ce titre, le président sortant du VORORT Pierre Borgeaud, avait lancé en septembre 1993 une volée de bois vert contre le Conseil Fédéral (qui avait présenté son programme de revitalisation de l'économie suisse en février 1993), incapable à ses yeux de relancer l'économie suisse et d'assainir les finances publiques. De même, il accusait la classe politique bourgeoise de faiblesse, car elle refusait, selon lui, de s'attaquer de front aux dossiers des affaires sociales et à l'assainissement des finances publiques. (Roland Godel nov. 1993)

Cela signifie donc que pour les principales associations d'intérêt économique, ainsi que pour une série de personnalités marquantes de l'économie suisse, il faut passer par une remise en question du système politique suisse (renoncer au principe de la formule magique dans les gouvernements au profit d'un système majoritaire, ainsi qu'une remise en question des instruments de la démocratie directe) pour accélérer le processus de privatisation en Suisse. Manifestement, une bonne partie du personnel politique ne semble pas suivre, pour l'instant, les représentants de l'économie sur cette voie. Preuve en est la démission spectaculaire de deux stars du gotha économique, Fritz Leutwiler et Thomas Schmidheiny, qui ont démissionné du Parti radical au lendemain de l'élection de Ruth Dreifuss.

Bibliographie

Barmettler, S. Brandenberger, K. 4.6.1992. "Fritz Leutwiler und die Verschwörung der Kapitane" in *Weltwoche*, Zürich.

Borsani, Reto/Bertholet, Daniel 1992. Le Vorort dans les négociations sur l'Espace Economique Européen. Département de science politique. Travail de séminaire non publié.

Godel, Roland nov. 1993. "Rupture de courant" in *Bilan*. Lausanne. 11: 32-38.

Jeannet, Alain 6.12.1991. "Le politburo du patronnat ne représente plus ses membres" in *Le Nouveau Quotidien*. Lausanne.

Leutwiler, Fritz collab. (Stepczynski, Marian trad). *La politique économique de la Suisse face à la concurrence internationale*. Zürich. Orell Füssli.

Mach, André 1995 (à paraître). *Représentation des intérêts et capacité d'adaptation de l'économie suisse*. Université de Lausanne. Département de science politique Coll. Travaux de science politique n° 10.

Mosimann, Hans-Jakob/Wüthrich-Pelloli, Urs Fév. 1995. "Pour des services publics performants et peu onéreux" in *Journal du Syndicat suisse des services publics*. Lausanne 2:8-13.

Oppliger, Etienne 22.4.1993. "Les patrons livrent leur potion pour revitaliser l'économie" in *24 Heures*. Lausanne.

Parti Démocrate Chrétien, 10.8.1995. *Thèses du PDC sur la nouvelle gestion publique*. Berne

Parti Ecologiste suisse, 5.1994. *Politique économique des écologistes*. Berne

Parti Radical Démocratique suisse 23.6.1995. *Efficacité des pouvoirs publics*. Berne

Résultat de la procédure de consultation relative à l'avant projet de révision totale de la loi sur les cartels 1994. Berne.

Rey, Jean-Noël 1983. *Trop d'Etat?* Lausanne. Réalités sociales, Coll. Recherche sociale.

Taxe, Chantal, 22.4.1993. "Historique d'un slogan" in *24 Heures*. Lausanne.

Union suisse du commerce et de l'industrie (VORORT) 1992. *Pour une Suisse compétitive et moderne*. Zürich. Shiv.

Union Démocratique du Centre, 31.10.1994. *Services publics: mettre des ressources en place*. Berne

Union Démocratique du Centre 17.7.1995. *NPM: une nouvelle panacée*. Berne

L'ETAT EN SUISSE

Iva Bolgiani

Pour revenir aux solutions possibles, après en avoir évoqué brièvement les options principales et les débats que la privatisation suscite en Europe et en Suisse, tentons une analyse plus fine de la structure de la société suisse, de ses institutions politiques (dont on retiendra notamment le fédéralisme et la démocratie directe), afin de voir si l'on peut vraiment considérer l'Etat suisse comme étant trop interventionniste.

Il semble en effet important, pour bien comprendre les prises de position et les stratégies des principaux acteurs politiques suisses à l'égard de la privatisation (qui viennent d'être évoquées), d'avoir en mémoire certaines particularités du système politique suisse. Nous croyons qu'il est important de souligner le contexte politique particulier qui entoure notre pays, car comme l'affirment Etienne et Guillaume (1993: 12), la " privatisation, en Suisse, mérite un examen d'autant plus attentif que le secteur public n'est pas tentaculaire ". La situation institutionnelle et administrative suisse diffère ainsi de celle des pays alentours (tels que par exemple l'Italie et la France) où le secteur public est beaucoup plus important. Néanmoins nous nous trouvons aujourd'hui confrontés à deux types de pressions sur les activités publiques: en effet, outre celle des déficits budgétaires présents au trois niveaux de l'Etat, il y a aussi la pression des milieux des affaires qui s'est concrétisée en 1991, et à la fin de l'année 1995, avec la publication de certaines recettes qui permettraient une revitalisation de l'économie nationale; concepts clés de ces rapports: la privatisation et la dérégulation.

Il est donc important de garder à l'esprit la structure complexe qui régit notre pays qui ne fait qu'augmenter les difficultés dans l'application des principes liés à la privatisation.

Relevons ainsi très brièvement quelques éléments fondamentaux: nous pouvons mettre en évidence cinq facteurs explicatifs (contraintes institutionnelles) qui limitent l'extension de l'Etat fédéral, et qui révèlent la faiblesse de l'Etat suisse (Badie et Birnbaum vont jusqu'à affirmer que la Suisse ne dispose ni de véritable centre ni de véritable Etat).

Tout d'abord, nous relevons le rôle non négligeable des **groupes et des organisations professionnelles** dans le processus de décision. Il faut en effet mettre en évidence les rapports triangulaires qui existent entre Etat, associations patronales et syndicats. A travers des processus de négociations, on essaye de résoudre les problèmes qui surgissent à l'intérieur des systèmes politiques, économiques, etc. d'abord de façon "privée", et seulement par la suite, et en cas d'échec de ces négociations, on s'adresse à l'Etat. Ces processus sont faits surtout dans le but de rechercher un compromis qui permet d'écarter la menace de référendum ou, au moins, de la rendre la plus faible possible. Ici, il faut encore relever que les ressources à dispositions des différents partenaires ne sont pas équilibrées, puisqu'il existe une "asymétrie structurelle" entre les associations patronales et les syndicats (ceux-ci disposent de moins de ressources et sont plus éclatés au niveau national).

Deuxièmement, nous pouvons mettre en évidence le fait que le **fédéralisme d'exécution** (qui veut que la Confédération délègue l'application de nombreuses lois directement aux cantons, ceux-ci disposant ainsi d'une autonomie non négligeable) joue un rôle important dans notre pays. Il faut ici rappeler aussi le **principe de subsidiarité** (art. 3 de la Constitution) qui veut que la Confédération n'intervient que dans les cas expressément défini où la souveraineté des cantons est limitée par des articles constitutionnels. Nous pouvons donc distinguer deux dimensions du principe de subsidiarité: tout d'abord une subsidiarité de l'Etat par rapport à la société civile et deuxièmement une subsidiarité de l'Etat central par rapport aux collectivités locales. Ensuite signalons aussi le poids considérable des **instruments de démocratie directe et des droits populaires**. Quatrièmement il importe encore de tenir compte du **régime économique** qui domine dans ce pays (notamment le style libéral de la

Constitution et la force du principe de liberté de commerce et de l'industrie)¹⁷, et enfin du **poids modeste de l'administration** (la fonction publique croit très modérément au niveau fédéral, les fonctionnaires étant plus nombreux à la périphérie, dans les cantons). L'Etat suisse est, en fait, comparativement aux autres pays industrialisés, moins développé. Même s'il est en quelque sorte omniprésent, car démultiplié par les trois niveaux fédéral, cantonal et communal, il reste modeste dans sa dimension et dans son emprise. Nous ne pouvons donc pas qualifier l'Etat suisse de tentaculaire. Tous ces facteurs nous rendent conscients de la faiblesse et de la force réduite dont dispose l'Etat helvétique, et des limites de son extension. De plus la fonction publique, comme déjà vu, ainsi que le système politique, n'ont jamais véritablement réussi à se différencier et s'autonomiser par rapport à la société civile, les conflits se réglant à travers la participation des différentes parties intéressées, qui négocient afin de trouver un compromis autour du problème qui se pose à un moment particulier.

Si nous admettons encore que la Suisse ne connaît pas, comme d'autres pays européens, un secteur productif public important qui donnerait à l'Etat un poids économique déterminant, il faut bien reconnaître que ces éléments relativisent l'importance de l'Etat suisse à l'intérieur de la société. Ensuite, par rapport à la dérégulation souhaitée par les milieux des affaires, il faut remarquer que l'inflation juridique, combattue par les milieux patronaux, n'est pas si importante que nous pourrions le croire. Et puis, comme le souligne Delley (1993: 37), les grandes entreprises aussi sont productrices de normes, tout comme les organisations patronales et syndicales. De plus, une étude réalisée par Linder (cité par Delley 1993: 37), nous permet de constater une diminution du taux de renouvellement du droit fédéral. Les quelques éléments cités ici contribuent peut-être à replacer à leur juste valeur le rôle et l'importance de la législation, à laquelle certains veulent, trop facilement peut-être, imputer la responsabilité totale d'un manque d'efficacité de l'action étatique.

La Suisse a besoin aujourd'hui, avant toute chose, de mesures qui permettent de " redonner cohérence à un ensemble disparate [de lois qui ont été édifiées] au fil des ans en vue de répondre à des objectifs pas toujours compatibles entre eux " (Delley 1993: 41), mesures qui tiennent compte des particularités du système politique suisse mentionnées ci-dessus. Le problème de la déréglementation est donc posé en termes différents et met en évidence les difficultés qui peuvent surgir dans l'application stricte de lois qui, à travers une série d'obligations ponctuelles, ne font qu'étouffer les citoyens " dans un carcan de décisions arbitraires et bureaucratiques ". Outre la nécessaire cohérence à redonner aux lois, l'Etat devrait aussi mettre en place des dispositifs qui permettent un meilleur contrôle des dépenses dans différents domaines. Si nous prenons par exemple le secteur de la politique sociale, il s'agirait, selon Delley (ibidem: 43), au lieu de privatiser, de mettre en place des structures capables de vérifier les véritables effets déployés par les lois. Et par la suite, si c'est le cas, essayer de planifier en redéfinissant les priorités et en adaptant les moyens en conséquence.

La Suisse reste donc un Etat faible et ouvert aux pressions extérieures, en raison notamment de sa structure fédérale et aux processus formels et informels qui régissent la prise de décision et surtout au fait, comme souligné par Katzenstein (1985b: 232), que " les ressources et les capacités institutionnelles de la bureaucratie d'Etat sont simplement trop faibles ". En effet, nous pouvons affirmer que les informations dont dispose l'Etat central sont très limitées et dépendent des liens de coopération qui ont été créés avec les différentes associations d'intérêt et les cantons. L'appareil administratif à disposition du gouvernement cen-

¹⁷ En effet si nous prenons l'exemple de la politique économique, Katzenstein (1985a: 71), affirme que pour justifier une intervention étatique dans ce domaine les conditions doivent être extrêmes, car il ne lui revient pas de décider quelles structures économiques doivent être renforcées ou abandonnées. De plus, même s'il voudrait intervenir, l'Etat ne dispose simplement pas des instruments nécessaires pour mener une politique industrielle et économiquement active.

tral est, en soi," relativement réduit et le taux d'augmentation depuis 1945 est comparative-ment faible " (idem).

La Suisse représente ainsi, toujours selon Katzenstein (1985a) le cas paradigmatique du corporatisme libéral, dépolitisé, privé et décentralisé, qui a de la peine à s'imposer face à la société (souvent on dit que l'Etat suisse administre mais ne gouverne pas, se limitant à superviser les relations existantes entre patronats et syndicats qui sont ainsi décentralisées et autonomes de l'Etat central).

Il faut donc être attentif au fait que l'application mécanique de modèles conçus à l'étranger peut poser des problèmes quant à l'adaptation au contexte suisse.

La problématique de la privatisation se fixe aussi dans ce contexte particulier. La redéfinition des priorités et de leur financement, dans un souci d'efficacité des mesures adoptées, doit demeurer véritablement au centre du débat relatif au réaménagement de notre Etat. Le discours sur la privatisation, très présent aujourd'hui dès lors qu'il s'agit de trouver des remèdes aux différentes crises auxquelles l'Etat est confronté, va dans ce sens.

BIBLIOGRAPHIE

Badie, Bertrand, Birnbaum, Pierre 1979. *Sociologie de l'Etat*, Paris: Ed. Grasset et Fasquel, Collection " Pluriel "

Du Pasquier, Jean-Noel 1986. *L'Etat englobé*, Lausanne: Ed. Réalités sociales

FORUM HELVETICUM 1993. *Le service public en Suisse - interrogations sur l'avenir*, Lenzburg: Forum Helveticum Stampferhaus

Katzenstein, Peter 1985a. *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca, London: Cornell University Press

Katzenstein, Peter 1985b. " Small Nations in an Open International Economy: The Converging Balance of State and Society in Switzerland and Austria ", in Evans, P. B. et al., *Bringing the State Back In*, Cambridge: University Press, 1985, 227-251

Knapp, Blaise 1988. " Les privatisations en Suisse ". *Annuaire Européen d'Administration Publique*. Volume XI: 35-47

Kriesi Hanspeter 1980. *Entscheidungsstrukturen en Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt: Campus

Kriesi, Hanspeter 1992. " Chap. 14 et 16: Interprétations théoriques du système politique suisse - La théorie du consociationnalisme (14). La théorie du néo-corporatisme (16) ". *Cours de Politique suisse troisième année*. Genève: papier non publié

Kriesi, Hanspeter 1995. *Le système politique suisse*. Paris: Economica

Leutwiler Fritz et al. 1992. *La politique économique de la Suisse face à la concurrence internationale. Programme pour un ordre plus libéral*, Zurich, Wiesbaden: Orel Füssli Verlag

OCDE 1981. *L'Etat protecteur en crise*, Paris: Publications de l'OCDE

Rey, Jean-Noel 1988. *Trop d'Etat? Essai sur la mise en cause de l'Etat-Protecteur en Suisse*, Lausanne: Ed. Réalités sociales