



POST TENEBRAS LUX

INSTITUT NATIONAL GENEVOIS

fondé en 1852 par James Fazy

2004

ANNALES 2003

TOME I

**Cycle de conférences sur
l'évolution des services publics en Suisse**

**sous la direction de Serge Pasquier
maître d'enseignement et de recherche à l'Université de Genève**

M. Serge Paquier, Département d'histoire économique de L'Université de Genève :
« **L'évolution des services publics en Suisse – Pour une histoire du service public en Suisse (XIXe-XXe siècles)** »

M. Raymond Battistella, Directeur général des Services Industriels de Genève :
« **L'évolution des services publics en Suisse – Un nouveau service public** »

M. Ulrich Gygi, Directeur général de la Poste Suisse : « **L'évolution des services publics en Suisse – Efficacité entrepreneuriale et service public postal : une contradiction ?** »

M. Pierre Steiner, Directeur des Relations extérieures Swisscom SA : « **L'évolution des services publics en Suisse – Télécommunications suisses : Opportunités et contraintes d'une reconversion** »

Débat contradictoire « **Pour ou contre la libéralisation des services publics ?** » animé par M. Philippe Roy avec : M. **Michel Barde**, Directeur général de la Fédération des Syndicats patronaux et M. **Michel Béguelin**, Conseiller aux Etats

Nouvelle série des Actes de l'ING
Livraison No 46



POST TENEBRAS LUX

INSTITUT NATIONAL GENEVOIS

fondé en 1852 par James Fazy

2004

ANNALES 2003

Cycle de conférences sur l'évolution des services publics en Suisse

sous la direction de Serge Pasquier
maître d'enseignement et de recherche à l'Université de Genève

M. Serge Paquier, Département d'histoire économique de L'Université de Genève :
« L'évolution des services publics en Suisse – Pour une histoire du service public en
Suisse (XIXe-XXe siècles) »

M. Raymond Battistella, Directeur général des Services Industriels de Genève :
« L'évolution des services publics en Suisse – Un nouveau service public »

M. Ulrich Gygi, Directeur général de la Poste Suisse : « L'évolution des services publics
en Suisse – Efficacité entrepreneuriale et service public postal : une contradiction ? »

M. Pierre Steiner, Directeur des Relations extérieures Swisscom SA : « L'évolution des
services publics en Suisse – Télécommunications suisses : Opportunités et
contraintes d'une reconversion »

Débat contradictoire « Pour ou contre la libéralisation des services publics ? » animé
par M. Philippe Roy avec : M. **Michel Barde**, Directeur général de la Fédération des
Syndicats patronaux et M. **Michel Béguelin**, Conseiller aux Etats

Nouvelle série des Actes de l'ING
Livraison No 46

INSTITUT NATIONAL GENEVOIS
Promenade du Pin 1 – 1204 GENEVE
Tél. 022 310 41 88 – Fax 022 310 34 53
E-mail : ing@cortex.ch – Internet : ing.ch

Liste des présidents de l'Institut national genevois depuis sa fondation

1853-1855	J.J. Caton CHENEVIÈRE, Recteur de l'Académie
1855-1857	James FAZY, Homme politique et conseiller d'Etat
1857-1895	Carl VOGT, Homme politique et zoologiste
1895-1902	Eugène RITTER, Professeur à la Faculté des Lettres
1902-1920	Henry FAZY, Conseiller d'Etat - historien
1920-1931	John BRIQUET, Professeur de botanique à la Faculté des sciences
1931-1941	Bernard BOUVIER, Professeur à la Faculté des Lettres
1941-1957	Bénédict HOCHREUTINER, Professeur de botanique à la Faculté des sciences
1957-1964	Albert JENTZER, Professeur à la Faculté de médecine
1964-1966	Max HOCHSTAETTER, Directeur de l'Ecole de commerce
1966-1972	Charles DUCHEMIN, Conseiller d'Etat
1972-1978	Louis DUCOR, Directeur de la FIPA
1979-1982	Pierre PITTARD, Président du Tribunal administratif
1982-1984	Francis STRUB, Président du Tribunal de première instance
1984-1989	Michel HERZIG, Directeur à la Télévision Suisse romande
1989-1991	Francis STRUB, Juge à la Cour
1991-1993	Peter TSCHOPP, Professeur à la Faculté des Sciences économiques et sociales
1993-juin 1995	André HURST, Professeur de grec à l'Université de Genève
juin 1995-1999	Francis STRUB, Avocat
2000-2001	André HURST, Professeur de grec à l'Université de Genève
2002-	Pierre KUNZ, Directeur du centre commercial de Balexert

Comité de Gestion

Pierre KUNZ, Président
Monique TANNER, Secrétaire générale
René RUCHAT, Trésorier
Giorgio QUADRANTI, Président de la Section des Beaux-Arts, Musique et Lettres
Giorgio QUADRANTI, Président intérimaire de la Section des Sciences Morales et Politiques
Olivier TERRETTAZ, Président de la Section Economie
Micheline CAVIN, Membre adjoint
Edouard GIVEL, Membre adjoint
André HURST, Membre adjoint
Christiane MARFURT, Membre adjoint
Serge PAQUIER, Membre adjoint
Philippe ROY, Membre adjoint
Daniel RUCHON, Membre adjoint
Laurent SCHMID, Membre adjoint
Francis STRUB, Membre adjoint
Peter TSCHOPP, Membre adjoint

L'Institut national genevois fondé en 1852 par James Fazy, est une institution populaire ouverte à tous qui encourage le progrès et la diffusion des sciences, des lettres, des beaux-arts, de l'industrie, du commerce et de l'agriculture. L'institut national genevois bénéficie d'une subvention du Département de l'instruction publique de la République et Canton de Genève

Préface

Vous avez entre les mains les Annales 2003 de l'ING, des Annales un peu particulières dans leur forme puisqu'elles comportent deux tomes. Le premier reprend le cycle de conférences et le débat consacrés à l'évolution des services publics en Suisse, qui ont constitué la colonne vertébrale des activités de l'ING en 2003. Le second donne un compte-rendu complet du colloque que l'ING a organisé dans ses locaux en collaboration étroite avec la Fondation « Genève, un lieu pour la paix ».

La Suisse, comme ses voisins européens, rencontre dans son fonctionnement économique et politique, des difficultés que trente ans de prospérité avaient conduit les Helvètes à croire désormais impossible. Le thème choisi par la section des Sciences morales et politiques pour 2003 était donc particulièrement adéquat. Nul doute, s'agissant de l'avenir des services publics, que les exposés contenus dans les Annales constituent un état des lieux et une somme unique de considérations extrêmement riches.

L'ING est doublement fier d'avoir abrité les travaux que des spécialistes, venus de plusieurs continents, ont consacré à Elie Ducommun. Fier d'avoir contribué ainsi à la redécouverte de ce grand Genevois, prix Nobel de la paix, trop longtemps oublié. Fier aussi parce que Elie Ducommun fut, au début de sa vie active, un membre actif au sein de notre Institut.

Bonne lecture !

Pierre Kunz
Président

CYCLE DE CONFÉRENCES CONSACRÉ À L'ÉVOLUTION DU SERVICE PUBLIC EN SUISSE

L'objectif des conférences organisées par la section des Sciences morales et politiques de l'Institut national genevois consiste à traiter de problèmes de fonds rencontrés par la société en ce tournant des XX^e et XXI^e siècles. Force est de constater qu'ils ne manquent pas. On citera par exemple la perte de repères dans une société en rapide évolution et la remise en question de la position de l'Etat dans la société.

Les turbulences provoquées par le mouvement de libéralisation des services publics en Suisse en font un sujet de choix. Cinq conférences se sont déroulées entre les mois de mai et d'octobre de l'année 2003. Respectant l'importance que la section des Sciences morales et politiques a toujours accordée à l'histoire, un premier exposé intitulé *Pour une histoire du service public* est venu poser quelques jalons en vue de nourrir une réflexion dans la longue durée. Pourquoi comparer le cas helvétique avec les exemples de privatisation en Californie ou en Angleterre, alors que les différences structurelles et institutionnelles sont évidentes ? L'approche historique nous apprend que l'option privée fut longtemps adoptée en Suisse pour les réseaux d'énergie et de transport ferroviaire avant de basculer vers l'option publique à la fin du XIX^e siècle.

Les principales entreprises de service public (Services industriels de Genève, Chemins de fer fédéraux,¹ Swisscom et La Poste) sont venues tour à tour présenter la manière dont elles affrontent l'ouverture des marchés. Il a été demandé à ces entreprises de préciser :

- leur fonctionnement avant la libéralisation des marchés,
- leur mode opératoire pendant la période de transition,
- leur vision de l'avenir.

Le cycle s'est achevé sur une table ronde intitulée *Pour ou contre la libéralisation des services publics ?* à laquelle ont participé Messieurs Michel Barde, directeur de la Fédération des Syndicats patronaux ainsi que Michel Béguelin, Conseiller aux Etats et membre de la commission fédérale des transports. Avant de présenter les comptes-rendus des conférences, il convient de préciser d'emblée les raisons à l'origine de la libéralisation des marchés du service public. Ce mouvement est le résultat de la combinaison de trois facteurs :

¹ Pour des raisons indépendantes de notre volonté, il n'a pas été possible de publier la conférence de Monsieur Urech, alors vice-président de la direction des Chemins de fer fédéraux, qui a quitté entre-temps son entreprise.

- le démantèlement dès 1984 du monopole d'un géant des télécommunications aux Etats-Unis, l'AT&T, suite à la décision d'un juge ;
- la politique de financement gouvernementale de Madame Thatcher qui consiste à vendre les industries nationalisées au secteur privé ;
- enfin le progrès technologique qui permet d'élargir l'offre de services à partir d'une même infrastructure.²

La Communauté européenne, qui s'est fixée l'objectif de la libéralisation des marchés de service public, a relayé le mouvement dans le Vieux continent. La mutation engagée sous nos yeux, en Suisse comme ailleurs, est profonde et cela d'autant plus pour les entreprises qui exploitent des réseaux techniques de service public, d'énergie, de transport ferroviaire et de télécommunications, puisqu'il s'agit de les faire évoluer d'une position de monopole naturel vers un nouveau régime concurrentiel.

Que faut-il entendre par la solution de monopole naturel adoptée depuis environ 150 ans ? Jusqu'à la récente phase de libéralisation, il n'était pas encore envisagé que plusieurs opérateurs concurrents puissent utiliser la même infrastructure. Il apparaissait jusque là évident qu'il ne devait être érigé et exploité qu'une seule infrastructure dont le propriétaire se trouvait en position de monopole. Des changements radicaux s'imposent donc et pas seulement au niveau des entreprises qui doivent changer en profondeur de mode de fonctionnement. Il s'agit plus largement d'un problème de société qui touche :

- les entreprises qui exploitent ces réseaux, soit les dirigeants, cadres et employés,
- les niveaux institutionnels en charge de reconstituer un cadre de fonctionnement,
- et bien sûr les usagers, à savoir les ménages, le commerce et l'industrie.

La mutation est d'autant plus profonde en Suisse que la base de départ était formée d'entreprises en mains des collectivités publiques, une option qui s'était non seulement imposée très largement depuis la fin du XIX^e siècle, mais qui avait en outre fonctionné longtemps selon des mécanismes efficaces auxquels les usagers se sont largement attachés, voire identifiés. Dès lors, la mutation vers la libéralisation apparaît plus délicate.

Comme les contributions à ces actes l'indiquent, la greffe s'avère plus lente en Suisse et de nombreux points d'interrogations subsistent, plus particulièrement dans le secteur de l'électricité. Le rejet, en septembre 2002, de la Loi fédérale sur l'ouverture des marchés de l'électricité³ a en effet placé ce secteur dans un

² Voir Nicolas Curien, *Economie des réseaux*, Paris, 2000, p. 71-82.

³ La loi a été refusée en votation populaire le 22 septembre 2002.

certain flou juridique, aussi bien en terme de fonctionnement sur le marché intérieur qu'en matière de relations bilatérales avec la Communauté européenne qui exige la libéralisation des marchés. Au moment où ces lignes sont écrites, un récent exemple illustre le flou dans le domaine de l'énergie électrique. On peut se poser la question de savoir si le monopole est toujours en vigueur ou bien s'il est possible de faire jouer la concurrence. Comme le relate un article du *Temps*,⁴ un secteur d'électricité lausannois, le service intercommunal de l'électricité de l'Ouest lausannois, approvisionne 39 000 habitants répartis dans les communes de Renens, Ecublens, Crissier et Chavannes-près-Renens. Dans ces communes se trouvent des gros clients tels l'usine Jova de Migros et les sites universitaires d'Ecublens. Pour casser le monopole de fourniture des Services industriels de Lausanne, dont l'offre est 40 % plus cher que le prix du marché, le service intercommunal est parvenu en lançant un appel d'offre à faire reculer le prix moyen du kWh de 10, 25 centimes à moins de 6 centimes, ce qui équivaut à un gain pour les consommateurs d'environ 11 millions de francs. Mais des pressions exercées de la part des Services industriels de Lausanne, actionnaires à hauteur de 20 % du groupe romand Energie de l'Ouest-Suisse qui avait fait les propositions avantageuses a poussé le service intercommunal à retirer son appel d'offre.⁵ Si l'ouverture des marchés apparaît techniquement possible et juridiquement acceptable, elle n'est pas prête à entrer en vigueur face à la configuration des prises de participation en Suisse romande.

Du côté du service postal, les projets de réorganisation des centres de tri visant à améliorer la rentabilité de La Poste, qui doit compenser la perte progressive de ses positions monopolistiques, ne manquent pas de susciter des réactions tant de la part des citoyens que des cantons. Enfin, et la liste est loin d'être exhaustive, le sort dévolu au dernières bribes du monopole de Swisscom, appelé le dernier kilomètre, reste un problème délicat à gérer.

En tant qu'organisateur du cycle de conférences et au nom de l'Institut national genevois, plus précisément de son comité de la section des Sciences morales et politiques, je tiens à remercier ces entreprises d'avoir bien voulu se livrer à un exercice privilégiant l'analyse dans la longue durée.

*

* *

⁴ Willy Boder, "L'Ouest lausannois renonce à casser le prix de l'électricité en retirant son appel d'offres" dans *Le Temps*, 29 avril 2004.

⁵ C'est de l'énergie électrique en provenance de Belgique qui devait transiter par le réseau de l'Energie de l'Ouest-Suisse. Pour la première fois en Suisse, un prix de transit a été estimé. Il est relativement cher: 1/3 du prix de vente du kWh.

Les Services industriels de Genève analysent la problématique de la mise sur pied d'un nouveau service public. Le directeur général, Monsieur Raymond Battistella, est assez sévère avec le fonctionnement de l'entreprise avant la libéralisation. Le client, qui était auparavant un abonné, et les marchés étaient peu écoutés, une certaine arrogance et suffisance régnaient, un manque de sensibilité aux coûts et aux délais, un manque également de transparence. La situation s'avère particulièrement délicate en matière d'énergie. En effet, l'électricité et le gaz représentent 73 % du chiffre d'affaires de l'entreprise et pour faire face aux baisses de tarif initiées par les perspectives de libéralisation de ces marchés, elle doit notamment valoriser son savoir-faire. La solution passe par l'augmentation de productivité tant dans le domaine de la production que dans celui de la distribution. Il lui faut également acquérir de nouvelles compétences commerciales. Pour être crédible auprès des banques, l'entreprise se voit contrainte de limiter son endettement et de minimiser ses charges financières.

Les Services industriels de Genève doivent s'adapter à l'évolution rapide de la demande sociale, un terme utilisé pour rendre compte des attentes de la société par rapport aux entreprises.⁶ Le contexte actuel s'avère délicat. Il est effectivement formé de clients devenus de plus en plus exigeants tant en matière de tarifs que de qualité par rapport à un service élargi à toute une gamme de produits. S'ajoutent un cadre juridique fluctuant comme indiqué plus haut et un progrès technologique en rapide évolution. L'image véhiculée dans les médias joue également un rôle essentiel. Pour passer le cap de la libéralisation, un nouveau projet d'entreprise s'impose. Selon les termes du directeur général, « une situation de monopole se mérite ».

Monsieur Battistella envisage plusieurs solutions. L'ouverture du capital-actions au secteur privé, voire la privatisation ainsi qu'une scission des activités selon qu'elles se situent en position de monopole ou de concurrence. L'entreprise mise surtout sur le maintien d'un Service public de qualité. Pour ce faire, les Services industriels de Genève disposent de multiples atouts, en particulier celui de leur position de proximité auprès de la clientèle et de ses partenaires. Un autre point fort réside dans la possibilité donnée dès le 1^{er} janvier 2002 à tous les habitants du canton de se fournir en énergie électrique d'origine hydraulique à un prix inférieur à celui de l'énergie traditionnelle. Cette initiative novatrice a eu pour heureuse conséquence d'intéresser ses homologues suisses, belges et français.

On ne peut que se réjouir du long compte-rendu de Monsieur Pierre Steiner, intitulé *Télécommunications suisses : opportunités et contraintes d'une reconversion*, qui fait plus que de montrer le fonctionnement de l'entreprise avant le mouvement de libéralisation. Il présente en effet avec une grande clarté les

⁶ Pour ce concept, voir François Caron, *Les deux révolutions industrielles au XX^e siècle*, Paris, 1997, p. 24-25.

principales étapes suivies par le secteur des télécommunications jusqu'à nos jours. L'époque des années 1873 à 1895, période de crise de longue durée favorable aux innovations majeures, fait émerger de nouveaux produits industriels dont le téléphone.⁷ Après une courte période de flottement, le Service fédéral des télégraphes, qui n'échappe pas à la dynamique sous-jacente à toute administration publique consistant à maximiser sa sphère d'influence, élargit son monopole au réseau des téléphones. La gestion publique s'avère efficace. Le réseau national fonctionne dès 1900 : à cette date, 318 réseaux locaux établis aussi bien dans les villes que les villages sont regroupés pour constituer un réseau national dont le tracé représente 15 000 km de lignes desservant plus de 41 000 postes téléphoniques. Le réseau des téléphones n'échappe pas à la délicate question liée à l'option publique consistant à adresser ses commandes à l'industrie nationale, sans pour autant dépendre d'un fournisseur unique qui pourrait imposer des prix trop élevés. Le problème s'est également posé aux réseaux de force et de lumière. Pour éviter une entente de deux fournisseurs de la région zurichoise (Ateliers de construction Oerlikon et Brown, Boveri & Cie), les Chemins de fer fédéraux, qui envisagent l'introduction de la traction électrique sur l'ensemble de leur réseau, ont repêché au début des années vingt le constructeur genevois Ateliers de Sécheron alors en proie à de grandes difficultés.⁸ Le fonctionnement de l'option publique à l'échelle territoriale se doit de faire travailler toutes les régions, même les périphériques. Les cantons du Valais et du Tessin reçoivent des commandes de matériel, et des rémunérations élevées sont versées aux employés et ouvriers.

Puis dans un second temps, la présentation de Monsieur Steiner nous fait prendre conscience de l'accélération de l'évolution du secteur suite à l'impulsion européenne.

En bon Suisse, le législateur commence par agir prudemment. Si la loi sur les télécommunications de 1992, une « demi-mesure » selon les termes de Monsieur Steiner, libéralise les services à valeur ajoutée (commutation de messages, service de mémorisation) et une grande partie du marché des terminaux, le réseau, lui, reste entièrement entre les mains des PTT. Face au décalage grandissant entre la législation européenne et celle appliquée en Suisse, une nouvelle loi entrée en vigueur au premier janvier 1998 libéralise les services téléphoniques et vocaux à l'exception du dernier kilomètre. Une fois ces conditions réunies, plusieurs sociétés se constituent afin de s'implanter dans le marché helvétique. En termes de démographie des entreprises, l'adage « beaucoup d'appelés, peu

⁷ On relève surtout le rôle joué par les réseaux électriques de force et de lumière, la chimie et le moteur à explosion.

⁸ Voir Serge Paquier, « Défense des intérêts nationaux » dans *Bulletin d'histoire de l'électricité*, 23 (1994), p. 37-62.

d'élus » résume bien un contexte où la mortalité des nouveaux entrants est élevée. A peine nés, beaucoup disparaissent dans la tourmente de la nouvelle économie. Nous rappelons simplement que les principaux gros producteurs d'électricité (EOS, NOK, FMB, ATEL, EGL, CKW) ont formé Diax qui fut intégré en 2000 à Sunrise. Global One, fruit du regroupement des activités de France Télécom et de Deutsche Telecom a eu une existence éphémère. Par contre, France Télécom occupe le marché du mobile grâce à sa filiale Orange. Aux côtés des trois grandes entreprises, une multitude de petites sociétés occupent divers créneaux plus ou moins lucratifs. A fin 2003, l'Office fédéral des communications recense plus de 300 entreprises actives dans le secteur des télécommunications. Swisscom détient près des deux tiers du marché de la téléphonie fixe et 60 % de celui de la téléphonie mobile. Après de multiples réorganisations de « l'opérateur historique » Swisscom, retracées par Monsieur Steiner, débouchant principalement sur la création de deux sociétés autonome Swisscom et La Poste, la première entreprise fait partie des sociétés de télécommunications parmi les mieux loties. Elle ne s'est pas laissée entraîner par la fièvre des acquisitions qui se sont révélées fatales pour plusieurs d'entre-elles, même si elle n'a pas fait une affaire avec la filiale Débitel acquise pour tenter de s'imposer dans le marché allemand. Elle vient d'être revendue en mai 2004 avec une perte conséquente de plus de trois milliards de francs.

L'exposé de Monsieur Steiner comporte un volet social. Comptant plus de 20 000 employés en Suisse, Swisscom a vu ses effectifs fondre à 16 500 en été 2003. L'entreprise a investi 2 milliards de francs dans divers plans sociaux. En plus des mises en retraite prématurée dès l'âge de 55 ans sans diminution de prestations et des mises en retraite partielle d'un certain nombre de collaboratrices et de collaborateurs des classes d'âges 1946-1950, les employés en surcapacité sont transférés à « l'antenne emploi » pour une période de 1 à 2 ans avant d'être occupés dans la société Work Link jusqu'à 60 ans. Enfin un fonds spécial a été mis sur pied pour les employés désireux de créer leur propre entreprise.

La libéralisation des marchés offre divers avantages, principalement des tarifs moins élevés et une offre élargie de services, mais Monsieur Steiner a le mérite de présenter les revers de la médaille. L'ouverture des marchés a contribué au déclin de l'industrie nationale des télécommunications, amené une concentration des emplois dans les grandes centres, principalement chez les nouveaux opérateurs et mis à mal les relations privilégiées de proximité, principalement avec les couches les plus vulnérables de la population comme les personnes âgées, que pouvait dispenser l'opérateur historique protégé par son monopole, mais qui n'ont malheureusement plus leur place dans un environnement concurrentiel.

Dans ce contexte exigeant caractérisé par une rapide évolution technologique, les entreprises sont contraintes d'investir. Mais faire le mauvais choix peut se révéler fatal.

Le titre de la contribution du directeur général de La Poste, Monsieur Ulrich Gygy, est parlant : *Efficacité entrepreneuriale et service public postal : une contradiction ?* L'entreprise postale se retrouve à l'intersection de deux idéologies. La première est celle du service public garanti par l'Etat qui consiste à assurer la présence d'un service postal jusque dans les moindres recoins du pays. La Poste garantit des emplois dans les plus petites localités et contribue ainsi au maintien de la cohésion sociale. Dans cette optique, La Poste a surtout pour mission d'être fiable et pas forcément rentable. Selon la seconde idéologie dite de marché, les services postaux sont considérés comme n'importe quel autre service : commercialisable par des entreprises à but lucratif. La « main invisible » d'Adam Smith régule les marchés et favorise l'innovation sous la forme de nouveaux services.

Monsieur Gygy, insiste sur une multitude de contraintes. Il faut préciser que le service d'avant la libéralisation ne pouvait être maintenu que grâce à une gestion transversale. Du temps des PTT (Postes, téléphones et télégraphes), le milliard de déficit annuel était absorbé grâce aux bénéfices générés par le monopole des téléphones. Et cela « gracieusement et en silence » selon les propres termes employés par Monsieur Gygy. Non seulement le milliard a disparu, mais il faut faire avec les contraintes imposées par la libéralisation des marchés. Le modèle de l'économie de marché encouragé par l'Union européenne exige que tout monopole doit disparaître progressivement : le courrier de 100 grammes au 1^{er} janvier 2003, celui de 50 grammes au 1^{er} janvier 2006, enfin la libéralisation complète d'ici à 2009. La tâche de La Poste apparaît bien difficile, surtout lorsque l'on sait que la Confédération se refuse à payer le milliard dont sa caisse de pension a besoin, alors qu'elle l'a fait pour d'autres (CFP, Swisscom et industrie de l'armement). La Poste doit faire face à une concurrence dynamique dans ses activités de base : lettres et colis. De plus, grâce à sa percée, la communication informatique — courrier électronique, SMS, téléphone portable — se substitue de plus en plus au courrier papier. Suite à cette tendance, le revenu des prestations de monopole de La Poste en 2002 n'a pas suffi à couvrir les coûts. Il n'est par ailleurs pas possible d'augmenter les tarifs comme peuvent le faire d'autres grandes entreprises, Migros, Coop qui pratiquent une stratégie d'augmentation des prix dite des « petits pas ».

La conjoncture morose met en évidence deux grandes faiblesses structurelles : le coût du réseau des offices de poste et les conditions de travail définies par la Loi sur le personnel de la Confédération. Le fonctionnement du réseau postal — points d'accès et centre de tri — pèse sur les comptes de l'entreprise à hauteur de 500 millions de déficit annuel. Le directeur général estime qu'il n'est pas possible de supporter à terme un déficit d'une telle importance. Il préfère ne pas réduire le nombre des points d'accès en étendant les horaires d'ouverture. La restructuration et la modernisation des 18 centres de tri apparaît comme la solution à adopter pour minimiser les coûts. Le statut du personnel pose problème

dans la mesure où les salaires, à travail égal, sont identiques partout en Suisse. De ce fait, il s'avère impossible de concurrencer des prestataires locaux qui eux distribuent des rémunérations moins élevées. La solution passe par l'externalisation de certains groupes de produits dans les domaines où La Poste est soumise à concurrence. Cela se fera dans le cadre d'une convention collective signée avec les syndicats. En devenant une société anonyme, La Poste n'a plus la contrainte d'embaucher dans les régions périphériques des employés qui ne sont pas directement nécessaires à la fourniture de prestation. Un peu plus du quart des effectifs totaux de La Poste sont des employés des régions périphériques dont 2100 ne fournissent pas directement des prestations.

Face à ces contraintes et à l'instar de Swisscom, La Poste souhaite rester numéro 1 dans le marché helvétique dans son créneau de base, en l'occurrence le service postal. Et cela tout en occupant une place privilégiée dans la niche des banques de détail et en espérant rester présente dans le marché des transports publics avec ses cars postaux. L'entreprise souhaite innover notamment dans le domaine des paiements électroniques (Yellonet) et dans celui de l'édition de publications fournies par le client par voie électronique où La Poste se charge de la mise en page, de l'impression, de la mise sous pli, de l'affranchissement, puis de la distribution (HybridPost). Selon la définition de l'économiste Joseph Schumpeter, l'innovation passe également par la conquête de nouveaux marchés. Pour prendre pied à l'étranger, La Poste vise la clientèle commerciale qui entretient une correspondance à l'échelle internationale. La réputation est un facteur positif que la Poste cherche à mettre en valeur dans les marchés extérieurs. Par le biais de filiales, de partenariat et de contrats de franchise, La Poste est déjà présente aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis.

Puissent ces quelques lignes donner l'envie de se plonger dans la lecture de ces contributions.

Le Président de la section
des Sciences morales et politiques
Serge Paquier

L'ÉVOLUTION DES SERVICES PUBLICS EN SUISSE

Pour une histoire du service public en Suisse (XIX^e-XX^e siècles)

Serge Paquier

Département d'histoire économique de l'Université de Genève

Mardi 22 avril 2003

INTRODUCTION

C'est respecter la mémoire des fondateurs de l'Institut national genevois que de débiter ce cycle de conférences par un exposé historique. La section des Sciences morales et politiques (sciences humaines) a en effet longtemps accordé de l'importance à l'histoire.¹

Le but de cette contribution consiste à poser les jalons de la trajectoire suivie par les services publics en Suisse depuis leur naissance au début du XIX^e siècle jusqu'au tournant des XX^e et XXI^e siècles. L'approche historique dans la longue durée permet de se distancer des passions du présent pour dépasser la polémique et favoriser la compréhension. Ce sera notamment l'occasion de rappeler que l'industrie des services publics fut installée, puis gérée pendant une cinquantaine d'années par des compagnies privées. Il conviendra par la suite de montrer comment la formule résolument tournée vers l'option publique, à savoir des services en mains des collectivités publiques, s'est imposée en Suisse à la fin du XIX^e siècle. Enfin, nous verrons le mécanisme de l'option publique « se gripper » en prenant l'exemple de l'énergie électrique.

Une réflexion dans la longue durée

A défaut de proposer des solutions toutes faites aux turbulences actuelles provoquées par la libéralisation des marchés, un appel à la mémoire peut s'avérer utile. C'est l'occasion d'établir un dialogue entre d'un côté l'historien que je suis, interpellé par cette question et de l'autre côté le monde actuel des entreprises

¹ Voir les *Bulletins de l'Institut national genevois*.

(dirigeants, cadres et employés), les niveaux institutionnels concernés (Confédération, cantons et communes) et plus globalement la Société civile appelée notamment à s'exprimer lors des votations. L'approche historique s'ajoute à d'autres, notamment à celle comparative consistant à situer l'exemple suisse par rapport à d'autres pays et régions du monde. L'exemple californien est souvent invoqué malgré des différences structurelles flagrantes avec la Suisse. L'arc lémanique ne peut être comparé ni à la Californie, ni à une région anglaise. Il faut être conscient que chaque approche apporte des éléments au débat, mais présente également des limites.

Toujours est-il que l'analyse historique fournit un champ d'études relativement bien adapté à l'épineuse question du choix entre options privée et publique, l'une et l'autre ayant été durablement pratiquées en Suisse comme à l'étranger. L'étude des étapes du service public montre en effet dans les pays développés qu'il existe dès la première moitié du XIX^e siècle une phase initiale dominée par l'option privée, avant de s'orienter vers une option publique qui va progressivement s'imposer à des rythmes différents selon les pays. Avant de présenter cette trajectoire menant de l'option privée à celle publique, quelques considérations liminaires s'imposent.

Quel service public ?

Quel type de service public retenir ? Cette notion recouvre plusieurs activités comprenant aussi bien l'enseignement, la santé, la sécurité que les industries de service public. Nous retenons ici cette dernière notion industrielle comprenant les entreprises qui gèrent des réseaux techniques. Quand ce type de service public est-il né ? La plupart ont débuté leur activité au début du XIX^e siècle. Ils ont en effet accompagné la première vague d'industrialisation, un terme utilisé pour rendre compte d'un premier développement économique et social du XVIII^e siècle aux années 1870, un essor largement généré selon les définitions classiques par la mécanisation du secteur textile, l'essor de la sidérurgie, le développement des forces motrices et l'industrie des machines-outils. Cela dans un mouvement partant du pays le plus avancé, l'Angleterre, pour s'étendre aux pays du continent européen et aux Etats-Unis d'Amérique. Les premiers réseaux industriels, gaz d'éclairage et adductions d'eau, constitués sous la forme de distributions aux abonnés par des conduites, s'installent dès les années 1820-30 dans les villes des pays les plus avancés, en Angleterre, en France et en Flandres. A partir du milieu des années 1840 s'édifient les réseaux ferroviaires et télégraphiques.

Les réseaux électriques de force et de lumière constituent l'un des secteurs pilotes de la deuxième vague d'industrialisation, s'étalant des années 1880 jusqu'au premier choc pétrolier de 1973, aux côtés de la chimie et du moteur à explosion. Ces nouvelles opportunités modifient la distribution des pouvoirs entre pays. Elles sont favorables tant aux grandes puissances économique mon-

tantes que sont les Etats-Unis et l'Allemagne qu'aux petits pays européens, principalement la Suisse et la Suède.

OPTIONS PRIVÉE ET PUBLIQUE DANS LE MONDE DÉVELOPPÉ

Comme indiqué plus haut, l'option privée domine la première moitié du XIX^e siècle. La première génération de réseaux techniques est née de l'initiative privée qui a estimé le rapport coût/bénéfices favorable pour s'insérer dans de nouveaux marchés non seulement formés par l'installation et l'exploitation des réseaux techniques mais également par la fourniture d'équipements. Il se trouve que les collectivités publiques de cette époque ne maîtrisent pas le savoir-faire et ne disposent pas des moyens financiers adéquats. La construction des réseaux gaziers et d'adduction d'eau représentent des sommes importantes à l'échelle des municipalités. L'implantation d'une usine gazière et de son réseau de conduites aux abonnés dans une ville comme Genève représente au début des années 1840 un investissement de 300 à 400 000 francs, soit un montant équivalent alors au budget global de la municipalité.² La construction des réseaux ferroviaires exige des investissements considérables de l'ordre de plusieurs dizaines de millions de francs de l'époque pour les petits pays et de centaines de millions pour les grandes nations. Dans ce contexte l'option privée s'impose le plus souvent.

Les pays anglo-saxons font confiance à la « main invisible » d'Adam Smith

Cette phase privée se caractérise toutefois par deux cheminements spécifiques selon que l'on se situe dans les pays anglo-saxon ou dans ceux du Continent européen. Au Royaume-Uni comme aux Etats-Unis d'Amérique, il est fait confiance à la « main invisible d'Adam Smith », soit en la régulation des services publics par les marchés. Cela signifie que des compagnies concurrentes, lesquelles exploitent chacune leur propre infrastructure, exercent leur activité dans un même marché. La condition requise consiste en l'existence d'un marché suffisamment important. Plusieurs villes américaines et anglaises ont adopté cette solution dans le domaine gazier pendant que certaines lignes ferroviaires en Angleterre, comme aux Etats-Unis font l'objet d'une telle concurrence.³

Mais cette gamme de solutions n'est pas adoptée longtemps. Il en résulte même un véritable chaos. En espace urbain, plusieurs conduites gazières enterrées dans une même rue provoquent de nombreux travaux et d'évidents problèmes de sécurité, surtout lorsque l'on sait que les fuites de gaz dans les conduites sont

² Selon *Compte-rendu administratif et financier de la Ville de Genève 1843*, Genève, 1844 et *Mémorial des séances du Conseil municipal de la Ville de Genève*, 1843, vol. 2 (1843-44), p. 95 et 99.

³ (manque la référence...)

encore élevées lors de cette phase pionnière. Chaque immeuble est relié à plusieurs compagnies, ce qui nécessite l'installation de plusieurs compteurs. Un nombre plus important d'usines à gaz pollue d'avantage qu'une grande usine alors que le service n'atteint pas la qualité requise. Finalement, les ressources sont gaspillées puisque ces compagnies finissent par fusionner après s'être rendues compte, suite à une concurrence destructrice, de l'impossibilité de poursuivre dans cette voie.

La solution dite du « monopole naturel » s'impose dès lors. Le service n'est accordé qu'à une seule compagnie qui gère une infrastructure unique. Le résultat de l'opération repose sur les termes des concessions accordées par les collectivités publiques aux compagnies privées. Cette option se substitue peu à peu dans les pays anglo-saxons où la concurrence avait été préférée et est choisie d'emblée par les pays du Continent européen.

Mais une fois encore, les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances. La régulation par les autorités concédantes s'avère un exercice plus que difficile, voire impossible. Les collectivités publiques tentent sans y parvenir à faire abaisser les tarifs et à élargir le service conformément à l'expansion urbaine. En matière de tarifs, les municipalités n'ont pas anticipé la baisse des prix de revient résultant d'un côté de l'expérience acquise et de l'autre par l'abaissement considérable des coûts de transport de la matière première à distiller — la houille — résultant des connections ferroviaires. A Genève, la connection au réseau français à la fin des années 1850 débouche sur une diminution du prix de la houille de 40 % alors qu'un tarif plancher (moins 8 %) a été fixé dans la concession.⁴ La baisse des tarifs représente un enjeu important dans la mesure où elle constitue l'un des moyens devant conduire à l'élargissement du service, notamment à la clientèle située dans les nouveaux quartiers. Selon le mécanisme de l'élasticité-prix de la demande, l'élargissement de la clientèle, soit l'augmentation de la quantité, compense la diminution des marges bénéficiaires unitaires. Les municipalités insistent toutefois auprès des compagnies privées sans obtenir de réponse véritablement satisfaisante de la part d'entreprises qui se tiennent le plus souvent au service minimum.

Dans ces conditions, une autre solution pointe à l'horizon à partir des années 1850-60, à savoir l'option publique consistant à exploiter directement le réseau, soit par les collectivités publiques, soit par des entreprises dont le capital est détenu par des entités publiques. Cette solution va se manifester aussi bien à l'échelle urbaine que nationale.

Au niveau national et en Europe continentale, l'option publique s'applique d'emblée au télégraphe électrique, un système technique léger, comparé aux

⁴ Selon Albert Lavarino, *Le centenaire de l'industrie du gaz à Genève (1844-1944)*, Genève, 1944, p. 32.

chemins de fer, que ce soit en terme de savoir-faire ou en matière de financement requis. En Suisse, un emprunt de 600 000 francs suffit à couvrir les coûts de l'installation du télégraphe. Ce choix s'inscrit dans la continuité de la solution adoptée pour le service postal confié généralement aux Etats centraux pour d'évidentes raisons de fonctionnalité. Les Etats assurent un service moins cher et plus rapide à l'intérieur d'un pays. Le télégraphe est un service de même nature consistant à la transmission de l'écrit dans les meilleures conditions possibles. En Grande-Bretagne, l'option privée est adoptée avant que les télégraphes ne soient finalement logiquement intégrés au service postal royal en 1870, alors que les Etats-Unis maintiennent l'option privée. Dans l'ensemble des pays développés, les compagnies ferroviaires sont de plus en plus soumises au contrôle accru de l'Etat sans pour autant déboucher sur des nationalisations. En France, le gouvernement impérial de Napoléon III offre une garantie de 3 % aux emprunts des compagnies ferroviaires, avant de stimuler en 1860 une industrie en panne face à l'établissement de lignes moins rentables. L'Etat accorde alors des subventions aux compagnies privées de plus de 270 millions de francs, pendant qu'il s'associe de plus en plus à la gestion des compagnies. Cette présence s'accroît lors de la dernière phase de construction ferroviaire au début des années 1880 lors du célèbre plan Freycinet.⁵

Mais dans les grands pays, les nationalisations des réseaux ferroviaire et électrique interviennent seulement au cours du XX^e siècle. En Allemagne, les chemins de fer en faillite sont nationalisés après la Première Guerre mondiale en 1919. L'Italie suit en 1924,⁶ alors que la France étatisé son réseau ferré en 1938. On assiste après la Seconde guerre mondiale à une grande vague de nationalisation. En France, l'électricité et le gaz sont nationalisés en 1946 (EDF et GDF),⁷ alors que les transports, l'électricité et le gaz le sont en Angleterre entre 1948 et 1949.⁸ L'Italie fait quelque peu exception avec une nationalisation tardive de l'électricité. Il faut effectivement attendre un pouvoir de centre-gauche pour constituer l'ENEL en 1962.⁹

⁵ Voir Patrick Verley, « Chemins de fer, états, initiatives privées » dans Patrick Verley, *La Révolution industrielle*, Paris, 1997, p. 193-200 ; Georges Ribeill, *La formation des compagnies de chemins de fer en France (1823-1870)*, Paris, 1993 ; Yves Leclercq, *Le réseau impossible. La résistance au système des grandes compagnies ferroviaires et la politique économique en France (1820-1852)*, Genève, 1987. François Caron, *Histoire des Chemins de fer en France*, t. 1, Paris, 1997.

⁶ Voir Andrea Guintini, *Il paese che si muove. Le ferrovie in Italia fra '800 et '900*, Milan, 2001.

⁷ Voir Laurence Badel (textes réunis et édités par), *La nationalisation de l'électricité en France. Nécessité technique ou logique politique (1946-1996)*, Paris, 1996.

⁸ Voir James Foreman-Peck, Robert Milward, *Public and Private Ownership of British Industry (1820-1990)*, Oxford, 1994, p. 274-299 ; Leslie Hannah, *Enginners, managers and politicians. The first fifteen Years of nationalised electricity supply in Britain*, Londres, 1982.

⁹ Voir Giovanni Zanetti (éd.), *Storia dell'industria elettrica in Italia ; vol. 5 Gli Sviluppo dell'ENEL (1963-1990)*, Rome/Bari, 1994.

L'option publique en espace urbain prend surtout la forme d'un rachat des compagnies privées de gaz et d'adduction d'eau. Le mouvement s'enclenche d'abord dans les pays où les municipalités disposent d'une marge de manœuvre suffisante pour s'affirmer tant par rapport aux niveaux institutionnels intermédiaires que sont les *Länder* en Allemagne, cantons en Suisse et provinces dans les pays nordiques que par rapport aux gouvernements centraux (Confédération, Empire et ainsi de suite). Les municipalités anglaises, allemandes et surtout celles des pays nordiques montrent le chemin dès les années 1860 soit en rachetant les réseaux existants, soit en en édifiant de nouveaux. Dans les années 1870, la part des réseaux gaziers municipalisés représente 45 % en Allemagne, 50 % en Suède et 71 % au Danemark.¹⁰ En France, les municipalités manquent singulièrement de pouvoir et de moyens face à un Etat central dominant. Dès lors ce pays fait longtemps figure de pays du « laisser faire-laisser passer »¹¹ et les compagnies privées y étendent encore leur influence au tournant des XIX^e et XX^e siècles. Sur la base de l'exemple parisien, on sait qu'un projet de municipalisation bien avancé s'est heurté au Sénat, car l'adoption d'une solution trop « collectiviste » s'avère inacceptable.¹²

LE CAS SUISSE

L'exemple suisse se caractérise par un retard conséquent par rapport aux pays pilotes avec un décalage qui varie entre dix à quinze ans, voire même vingt ans.¹³ La Suisse fait donc partie des pays suiveurs en matière de réseaux de première génération (eau-gaz-chemins de fer). En ville, il est attesté que l'urbanisation plus lente pendant la première moitié du XIX^e siècle explique une certaine inertie à l'installation et au développement de réseaux gaziers et hydrauliques. L'éclairage au gaz ne s'édifie que dans les principales villes et seulement à partir des années 1840-50 en lieu et place des années 1820-30 en Angleterre, en France, en Flandres et aux Etats-Unis. On peut déceler un phénomène d'encerclement par les nouvelles technologies. Les villes ont un standing à défendre. A Genève, où le gouvernement de la Restauration mise beaucoup sur l'embellissement urbain,¹⁴ on constate amèrement dès la fin des années 1830 que de petites

¹⁰ Nous renvoyons le lecteur à Serge Paquier, Jean-Pierre Williot (dir.), *L'industrie du gaz en Europe aux XIX^e et XX^e siècles. L'innovation entre marchés et collectivités publiques*, Bruxelles, Peter Lang, à paraître en 2004. Coll : Presses interuniversitaires européennes. Voir plus particulièrement la Section 1.

¹¹ Comme le précise une thèse de doctorat de l'université de Zurich : Marcus Gitermann, *Konzessionirter oder kommunaler Betrieb von monopolistischen Unternehmungen öffentlichen Charakters ?*, Zurich, Leipzig, Stuttgart, 1927.

¹² Voir Jean-Pierre Williot, *Naissance d'un service public : Le gaz à Paris*, Paris, 1999, p. 660.

¹³ Voir note 10.

¹⁴ Voir l'article classique de Leila El Waïkil, « Architecte et urbanisme à Genève sous la Restauration » dans *Genava*, XXV (1997), p. 153-198.

viles possèdent le nouveau mode d'éclairage, notamment Chambéry, Grenoble et Vienne (au sud de Lyon).¹⁵ Puis la demande sociale s'exprime.¹⁶ Il faut faire avec les exigences formulées d'une part par ceux qui aiment à se définir comme des citoyens éclairés, surtout des commerçants, qui font pression sur les autorités municipales pour qu'elles dotent la ville du nouveau mode d'éclairage. Il existe d'autre part les efforts déployés par les bâtisseurs de réseau en recherche de parts de marchés qui assaillent de projets des municipalités hésitantes.

On associe trop volontiers l'ouverture des lignes ferroviaires aux débuts de l'industrie gazière.¹⁷ L'explication repose sur le fait que les chemins de fer réduisent considérablement le coût de la houille à distiller. Or force est de constater que les premiers réseaux d'éclairage au gaz sont non seulement installés entre les années 1840 et le milieu des années 1850, — Berne (1843), Genève (1844), Lausanne, (1848), Bâle (1852), Zurich (1856) sont équipées —,¹⁸ mais ils fonctionnent encore plusieurs années avant l'établissement des connections ferroviaires suisses qui ne deviennent effectives qu'à l'extrême fin des années 1850. En fait l'industrie gazière s'est adaptée aux facteurs de localisation, en proposant de distiller une matière première largement disponible dans certains espaces européens : le bois. Un spécialiste allemand, Auguste Riedinger (1809-1879),¹⁹ s'est fait un nom en installant des dizaines de réseaux gaziers fonctionnant avec ce combustible en Suisse alémanique, en Allemagne et en Russie. La Suisse occidentale fait exception avec Berne, Genève et Lausanne qui optent d'emblée pour la houille. Genève fait venir le précieux combustible par char depuis Saint-Etienne, alors que Lausanne utilise de la houille locale de mauvaise qualité avant de se conformer à la solution genevoise en faisant venir le combustible de Genève à Lausanne par bateau à vapeur sur le lac Léman. De son côté Berne utilise une houille locale de meilleure qualité que celle des Lausannois. Ce n'est que dans un deuxième temps, une fois les connections ferroviaires réalisées, que la solution à la houille s'impose en Suisse. Les anciennes usines au bois se convertissent au charbon.

¹⁵ Voir Nicola Ulmi, « Les immenses avantages de la clarté ou comment la Ville de Genève décida de s'éclairer au gaz (1838-1843) » dans *Bulletin du Département d'Histoire économique*, Faculté des Sciences économiques et sociales de l'Université de Genève, 22 (1991/1992), p. 33-50.

¹⁶ Pour cette notion, voir François Caron, *Les deux révolutions industrielles au XX^e siècle*, Paris, 1997, p. 24-25.

¹⁷ Corridori insiste sur ce point dans sa thèse de doctorat, Emilio Corridori, *Die schweizerische Gasversorgung*, thèse publiée de l'Université de Berne Immensee, 1939.

¹⁸ Pour Lausanne, voir Dominique Dirlwanger, *Les services industriels de Lausanne. La révolution industrielle d'une ville tertiaire*, Lausanne, 1998 ; Genève : Jean-Claude Mayor, *Lumière, chaleur, énergie. Les dons du gaz, 150 ans de gaz à Genève*, Genève, 1994 et Serge Paquier, « Les Ador et l'industrie gazière » dans Roger Durand, Daniel Barbey, Jean-Daniel Candaux, *Gustave Ador (1845-1928). 58 ans d'engagement public et humanitaire*, Genève, 1995, p. 139-179 ; Bâle : *Hundert Jahre Gas in Basel*, Bâle, 1952 ; B. Wullschlegler, *Hundert Jahre Gaswerk Bern (1843-1943)*, Berne, 1943.

¹⁹ Voir notamment Karl Mommsen, *Drei Generationen Bauingenieure*, Bâle, 1962, p. 35-41.

Le réseau ferroviaire helvétique s'édifie en Suisse, comme les réseaux gaziers, avec un décalage d'une quinzaine, voire d'une vingtaine d'années par rapport aux pays avancés. Pour expliquer ce retard, les conditions topographiques délicates sont souvent évoquées, mais il ne faut pas oublier que les premières lignes sont établies en plaine et ne présentent pas de difficultés majeures. Beaucoup font référence au facteur politique. La structure institutionnelle décentralisée à l'échelle des cantons ne favorise par l'établissement de lignes intercantionales. Puis la courte guerre civile du Sonderbund à fin 1847 aurait enrayé un processus qui venait de démarrer. Une ligne d'une vingtaine de kilomètres reliant Zurich à Baden est ouverte quelques mois seulement avant l'éclatement de la guerre du Sonderbund. Par ailleurs, la conjoncture n'est pas favorable à l'industrie ferroviaire, secteur pilote par excellence de la première révolution industrielle qui ne tire pas seulement l'économie vers le haut, mais également vers le bas. Les années 1847 à 1852 sont en effet recensées comme des années de crise dues à une spéculation ferroviaire.²⁰ Selon les dernières analyses, l'explication repose-rait sur la faiblesse de la demande de transport par chemins de fer.²¹

Plus léger, en terme de technologie et de financement, le réseau télégraphique helvétique s'installe avec un retard moins conséquent que les autres réseaux suisses — moins de dix ans —. Le réseau suisse fonctionne dès 1852, alors que les Etats-Unis et l'Angleterre devancent la Suisse depuis le milieu des années 1840.

En matière d'options privée ou publique, le choix helvétique est conforme au modèle des pays du continent européen. Placée en position de suiveur, le poids de l'expérience étrangère joue un rôle essentiel. Les municipalités suisses procèdent à des enquêtes dans les autres villes qui disposent déjà de l'éclairage au gaz et parviennent à la conclusion que partout l'option privée a été choisie et qu'il faut dès lors l'adopter. Les Genevois font mention d'une ville anglaise, Manchester, qui gère directement son réseau, mais l'enquête précise que tous les municipaux sont ingénieurs.

Les premiers réseaux d'éclairage au gaz sont donc confiés en Suisse par les municipalités à des compagnies privées en position de monopole, alors que ce sont les cantons qui accordent les concessions aux compagnies ferroviaires, pendant que le télégraphe fait l'objet d'un monopole fédéral intégré à celui de la Poste.

La spécificité helvétique : une option publique vigoureuse à la fin du XIX^e siècle

L'exemple suisse présente une spécificité dans la mesure où la réaction en faveur de l'option publique va s'affirmer comme étant des plus vigoureuses. Dès le

²¹ Selon les indications fournies par Gérard Duc, assistant au Département d'Histoire économique, qui prépare une thèse de doctorat sur la question des chemins de fer en Suisse.

²⁰ Voir Bernard Rosier, *Les théories des crises économiques*, Paris, 1995, p. 24.

début des années 1850, alors que se pose la question de la forme à donner à la future exploitation du réseau ferroviaire, le Conseil fédéral, tout comme la majorité de la commission chargée de proposer un projet aux Chambres, se décident en faveur d'une solution étatique. Le Conseil fédéral souhaite une solution associant la Confédération aux cantons que ce soit pour accorder les concessions, financer les opérations et exploiter les réseaux. De son côté, la majorité de la commission fédérale propose que la Confédération seule prennent les rôles et se finance par voie d'emprunt.

Si l'option privée s'impose lors du vote aux Chambres fédérales, c'est parce que les cantons, qui venaient d'accorder les transports des communications (postes et télégraphes) au jeune Etat fédéral, ne pouvaient pas encore se délester de la question des chemins de fer. Comme les cantons ne sont pas en mesure de se faire entrepreneur, à défaut de maîtriser le savoir-faire et de disposer des moyens financiers adéquats, ils ont choisi la solution d'accorder des concessions à des compagnies privées.

Toutefois en Suisse, conformément à ce qui se passe dans les autres pays, le contrôle de l'Etat s'accroît peu à peu. Il se révèle que l'échelon régulateur des cantons ne fonctionne pas. Les conflits intercantonaux rejaillissent, il n'existe pas de politique ferroviaire nationale cohérente, les compagnies qui s'entre-déchirent forment « un Etat dans l'Etat » et surtout l'influence des barons étrangers de la finance sur une infrastructure nationale est mal ressentie. L'imposant financement nécessite effectivement le recours aux grandes banques d'affaires françaises et allemandes. Selon la loi de 1852 sur les chemins de fer, la Confédération ne peut qu'émettre un avis pour des raisons de stratégie militaire. Dans ce contexte, c'est bien logiquement que la nouvelle loi sur les chemins de fer, entrée en vigueur en 1872, retire aux cantons le droit d'accorder des concessions.²² C'est désormais la Confédération qui gère cette question d'intérêt général. Après quelques projets sans suite dans les années 1880 qui font couler beaucoup d'encre,²³ le rachat par la Confédération des cinq principales compagnies ferroviaires est accepté en votation fédérale au début de 1898. Ainsi se sont formés les Chemins de fer fédéraux. Les opérations d'acquisition se déroulent entre 1903 et 1912.

En site urbain, le retard de l'installation des premiers réseaux de gaz d'éclairage signifie un décalage dans le retour des concessions gazières dont la principale vague s'effectue pendant les années 1880-90. La municipalité bernoise fort mécontente des services de la compagnie privée avait initié le mouvement

²² Voir notamment la revue de cette période par une thèse de doctorat de l'Université de Genève, Willy Werz, *La comptabilité des chemins de fer privés suisses*, Aubonne, 1947, p. 10.

²³ Voir notamment, Henry Haguët, *Le rachat des Chemins de fer suisses et ses conséquences*, Paris/Genève, 1903.

(1860) en rachetant le réseau pour le rénover, -les premières conduites sont en terre cuite-, l'étendre et l'exploiter. Dans la plupart des autres cas, les concessions couraient jusque dans les années 1880 soit en raison du renouvellement comme ce fut le cas à Genève et Lausanne au milieu des années 1850 peu avant le fonctionnement du réseau ferroviaire, soit en raison d'un début tardif. La vague de rachat des compagnies gazières privées par les municipalités va dépasser la mesure des pays leaders, puisque la quasi totalité des grandes villes helvétiques municipalisent le gaz et dans la foulée l'eau -lorsque ce n'était pas encore fait-, puis l'électricité. Dans l'esprit des municipalités, il n'est pas question d'envisager une concurrence entre un gaz municipal et une compagnie privée d'électricité. Si de courtes concessions sont accordées à des compagnies privées d'éclairage à l'électricité, comme ce fut le cas à Zurich et à Genève pendant les années 1880-1890, c'est pour affaiblir la position des compagnies gazières à la veille du retour des concessions. Ces dernières optent pour la défense d'un monopole à l'éclairage à faire valoir devant les tribunaux. Mais les compagnies gazières considérées comme faisant obstacle au progrès sont déboutées. Devant faire face à l'incertitude liée au (non) renouvellement de leur concession, elles avaient peu investi. Ainsi se sont formés les Services industriels en Suisse qui gèrent parallèlement le gaz, l'eau et l'électricité. Au tournant des XIX^e et XX^e siècles, pratiquement tous les réseaux urbains sont en mains municipales. Tant en Allemagne qu'en Angleterre où la municipalisation fut précoce, un pourcentage conséquent d'infrastructures urbaines reste en mains privées : les trois quarts en Angleterre et un peu moins de la moitié en Allemagne.²⁴

Il est question de « socialisme municipal » pour expliquer en Europe le phénomène de la municipalisation. Il est fort probable que l'on fasse appel à cette notion pour analyser le cheminement suisse alémanique dont l'exemple le plus représentatif repose sur l'exemple de Zurich. L'ingénieur Bürkli-Ziegler (1833-1894) à l'origine de la municipalisation du gaz zurichois a étudié en Allemagne.²⁵ Selon lui, il n'est même pas question de discuter de l'eau municipale tant la réponse va de soi. En Suisse romande le cheminement est un peu différent dans la mesure où le modèle français privilégiant les compagnies privées pèse de tout son poids. Ainsi les villes lémaniques de Lausanne, de Montreux et de Vevey optent pour des solutions privées en matière de distributions hydrauliques et même d'électricité. L'exemple genevois des services industriels dûment fêté en 1896 lors de l'Exposition nationale retourne les municipaux lausannois. Ils ne veulent plus de la solution privée à la veille de la signature du contrat, mais optent pour le choix municipal. Pour le compte des Services industriels de Lausanne, un consortium privé va édifier une centrale hydroélectrique et le réseau de transport et de distribution. Les autres villes romandes vont également suivre la solution genevoise.

²⁴ Voir note 10.

²⁵ Walter Baumann, *Arnold Bürkli (1833-1894). Aufbruch in eine neue Zeit*, Meilen, 1994.

Comment donc Genève est-elle devenue un modèle municipal ? Il se trouve que l'ingénieur Théodore Turrettini (1845-1916) qui est à son origine, fait partie des milieux de la droite genevoise libérale.²⁶ Issu d'une puissante famille du refuge protestant, qui a donné des magistrats et des banquiers, il connaît certes bien l'exemple allemand où il a effectué plusieurs stages pratiques auprès d'industriels réputés, mais on ne peut pas lui attribuer une adhésion à la notion de « socialisme municipal ». Faut-il dès lors s'étonner s'il commence la bataille pour les forces motrices du Rhône en proposant un projet hydraulique privé ? Assurément non. Son revirement en faveur d'une solution municipale s'explique par l'existence de deux facteurs. Le premier, il faut à tout prix l'emporter sur la solution privée proposée par les ennemis radicaux. Le second est une affaire d'argent public. Au moment où Théodore Turrettini est élu conseiller administratif en 1882, les déficits sont importants et la solution municipale appliquée tant à l'eau, qu'au gaz et à l'électricité représente un solide moyen de générer en position de monopole des entrées financières fixes dans les caisses municipales. Rechignant sur les 30 000 francs versés chaque année par la compagnie gazière à la municipalité, l'ingénieur et entrepreneur genevois s'exclame que la Ville est passée à côté d'un « pactole digne des contes de mille et une nuits ». Un autre industriel genevois issu d'une famille de banquiers, Gustave Ador, s'occupe de redresser les finances cantonales.²⁷

Il faut préciser qu'à la fin du XIX^e siècle, l'urbanisation s'accélère et les dépenses des municipalités s'accroissent. Il faut aménager des places, construire des routes, bâtir des écoles, élargir les réseaux de service public. Et cela avec peu d'espoir d'augmenter les entrées financières dans la longue durée. La nouvelle constitution fédérale de 1874 a supprimé le droit d'Octroi, l'une des principaux revenus des villes qui prenait la forme d'une taxe à payer sur l'entrée des marchandises. Ce n'est certainement pas un hasard si la fin du droit d'Octroi, retardée à Genève jusqu'au 31 décembre 1895, coïncide avec la formation des Services industriels.²⁸

Un heureux concours de circonstances

Il convient d'insister en Suisse sur un heureux concours de circonstances. La convergence de l'option publique aussi bien à l'échelle urbaine que nationale coïncide avec l'émergence de la technologie électrique qui va s'appliquer à une vaste

²⁶ Voir Catherine Marguerite Turrettini, *Théodore Turrettini (1845-1916). Sa vie, son œuvre*, Genève, 1918.

²⁷ Voir Olivier Vodoz, « Le conseiller d'Etat et les finances genevoises » dans Roger Durand, Daniel Barbey, Jean-Daniel Candaux, Gustave Ador..., p. 231-246.

²⁸ Cette question fiscale nous est révélée par les procès-verbaux d'une commission parlementaire qui a étudié, dès 1900, la création d'une nouvelle taxe municipale. Cette dernière n'a été perçue qu'à partir de 1907. Selon les *Procès-verbaux de la commission de 1900*, Archives de la Ville de Genève.

échelle. D'une part, les services publics sont réorganisés et redimensionnés en fonction de la nouvelle technologie d'envergure. Il en est ainsi des Services industriels et des Chemins de fer fédéraux. La reprise de la Compagnie du Gothard s'accompagne des premiers travaux d'introduction de la traction électrique par les Chemins de fer fédéraux à la veille de la Première Guerre mondiale, en novembre 1913.²⁹ D'autre part un vaste marché protégé de la concurrence internationale est offert à l'industrie nationale d'équipement. Mieux encore, le marché intérieur dynamisé par l'adaptation à la nouvelle technologie auquel participe largement les innovations proposées par l'industrie nationale de l'équipement, surtout les industries hydrauliques et électromécaniques genevoises (Piccard, Pictet & Cie précurseurs des Ateliers des Charmilles) ; Compagnie de l'industrie électrique précurseur des Ateliers de Sécheron) lémaniques (Ateliers de constructions mécaniques de Vevey) et zurichoises (Escher, Wyss & Cie, Ateliers de construction Oerlikon, Brown, Boveri & Cie) servent d'expérience à faire valoir dans les marchés internationaux. La dynamique du marché intérieur sert de pompe aspirante. Il existe enfin un phénomène d'identification du service public avec les usagers, surtout avec l'eau, la seule ressource naturelle abondante dans le pays.

Cette solution nationalisante, plus que nationaliste, s'avère être le bon choix. Le retour à la croissance longue durée -un cycle Kondratieff de 1895 à 1914- soutient l'effort de restructuration des services publics helvétiques tendant à l'élargissement des services proposés à tarifs réduits à une clientèle plus large socialement et spatialement. C'est un passage obligé qui s'impose après avoir auparavant critiqué l'étroitesse des compagnies privées qui n'investissaient plus avant le retour des concessions dans le domaine gazier. Les compagnies ferroviaires attendaient le résultat de la votation populaire de 1898. Le soutien apporté par une phase de croissance générale dans la longue durée est dès lors bienvenu pour accompagner l'expansion des services publics. Puis les deux guerres mondiales favorisent le choix national. Il faut en effet s'affranchir au maximum de l'influence étrangère, notamment lors des importations de charbon en développant les usages qui utilisent la ressource nationale hydraulique. L'entre-deux-guerres entérine encore le choix dans un contexte d'incertitude marqué par un protectionnisme accru. Enfin, le début des Trente glorieuses est également une période favorable pendant laquelle l'industrie nationale d'équipement profite de commandes de reconstruction alors que ses homologues européennes ont été bombardées.

Le mécanisme de l'option publique se grippe (dès les années 1960)

Le mécanisme centré sur l'option publique qui fonctionnait si bien commence sérieusement de se gripper à partir de la fin des années 1960. Le levier du marché

²⁹ Serge Paquier, *Histoire de l'électricité en Suisse. La dynamique d'un petit pays européen (1875-1939)*, vol. 2, Genève, 1998, p. 878.

intérieur se réduit comme peau de chagrin suite à l'épuisement des sites de fabrication des grands barrages hydroélectriques.

S'ajoutent les effets peu favorables du partage d'un gâteau hydroélectrique dont les tranches ont été distribuées, en bons Suisses, dans un souci de consensualisme. La première loi, celle sur les installations à faible et à fort courant de 1902, décerne les récompenses. Les municipalités, qui avaient fait preuve de dynamisme dès les années 1890 comme nous l'avons montré plus haut, sont récompensées de leurs investissements³⁰ par une position de monopole. Les communes peuvent effectivement s'opposer à l'établissement de toute ligne électrique sur leur territoire. Puis la Loi sur les ressources hydrauliques de 1916 préserve les intérêts des cantons dans la mesure où ils conservent leur droit d'accorder des concessions pour édifier des centrales hydroélectriques. Tout cela dans la mesure où il n'existe pas de contradiction avec l'intérêt général. Ainsi les communes ne peuvent pas s'opposer à l'établissement d'une ligne électrique par les Chemins de fer fédéraux et ces derniers ont le droit de réquisitionner les concessions dont ils ont besoin pour introduire la traction électrique. Les groupes privés, qui concentrent à la fois le savoir-faire des fabricants d'équipement allemands (AEG, Siemens) et suisses (Brown, Boveri & Cie) et les capitaux fournis par des grandes banques d'affaires suisses et allemandes (Deutsche Bank, Berliner Handels-Gesellschaft, Crédit suisse, Union de banques suisses) y trouvent également leur compte. En tant que concessionnaire, la holding liée à Brown, Boveri & Cie, la Motor, s'installe dès 1899 sur le créneau encore libre de la production d'énergie en gros, alors que les autres holdings liées aux constructeurs allemands ne peuvent pas élargir leur part de marché en Suisse, mais profitent des avantages de la place financière helvétique pour financer une partie de leur activité dans les marchés internationaux.³¹ De plus, le marché intérieur des fournitures d'équipement se répartit dès l'entre-deux-guerres entre trois constructeurs. C'est beaucoup pour un petit pays où un triopole s'est constitué, alors qu'on relève qu'un duopole aux Etats-Unis (General electric et Westinghouse) et en Allemagne (Siemens et AEG). La Confédération a repêché les Ateliers de Sécheron en difficulté afin d'éviter une entente entre les deux fabricants de la région zurichoises (Brown, Boveri & Cie et Ateliers de construction Oerlikon).

Comment dès lors optimiser le fonctionnement d'un secteur autant fractionné ? La réponse s'avère plus que délicate. Poursuivant dans le même esprit, la formule ultra-consensuelle de la dernière loi sur l'ouverture des marchés de l'électri-

³⁰ Au tournant des XIX^e et XX^e siècles, Genève a investi plus de 10 millions de francs ; Zurich 4,4 ; Lausanne 2,7 ; Bâle 2,5 et Berne 1,8. Voir W. Trüb, « Les entreprises électriques communales et municipales » dans *Bulletin de l'Association suisse des électriciens*, XXXVI (1945), p. 584-588 ; E. Graf, *Die städtischen Elektrizitätswerke und ihrer Bedeutung für Finanzhaushalt*, Affoltern, 1947.

³¹ *Ibidem*, p. 911-1080.

citée a perdu les spécialistes eux-mêmes. A défaut d'y voir clair, elle a été refusée en votation populaire.

Le défi de la libéralisation des marchés du tournant des XX^e et XXI^e siècles ne se pose pas uniquement aux entreprises, opérateurs et fournisseur d'équipements, mais également aux institutions et aux habitants du pays. La formule de l'option publique qui a donné de si beaux résultats en d'autres temps, ne peut plus fonctionner avec la nouvelle donne. Mais l'espoir domine, car comme nous l'avons vu, le retard de l'installation des réseaux de première génération, puis le conformisme avec les options continentales a finalement débouché sur une position de leader dès la fin du XIX^e siècle. Certes, nous l'avons souligné, il s'agit plus d'une coïncidence, de circonstances favorables, plutôt que d'une prévision, d'un avenir qu'on ne peut jamais déterminer avec certitude.

L'ÉVOLUTION DES SERVICES PUBLICS EN SUISSE

UN NOUVEAU SERVICE PUBLIC

Conférence de M. Raymond BATTISTELLA
Directeur général des Services Industriels de Genève

Mardi 10 juin 2003

SIG, un nouveau service public

Nous sommes une entreprise de droit public autonome dont le capital de MCHF 100 se répartit entre l'Etat de Genève (55 %), la Ville de Genève (30 %) et les communes genevoises (15 %).

Le chiffre d'affaires s'élève à 837 MCHF dont 59 % provient de l'électricité, 14 % du gaz et chaleur à distance, 12 % de l'eau, 8 % des déchets, 6 % des services et 1 % des activités Télécom.

SIG, en tant que service public, a longtemps été associée à la notion de monopole de la distribution des fluides essentiels, ce qui impliquait l'équité de traitement et l'accès aux mêmes prestations pour tous les clients ainsi que la sécurité et la fiabilité de la fourniture. Le revers de la médaille était caractérisé par des présupposés négatifs tels le peu d'écoute du client ou du marché, une certaine arrogance et suffisance, un manque de sensibilité aux coûts et délais, un manque de transparence et une surqualité qui se répercute sur les coûts et la performance.

Pourtant, selon notre point de vue, un service public en monopole demande au contraire beaucoup d'abnégation, une envie sincère de servir et de satisfaire le client par un travail de qualité au meilleur prix. SIG et ses collaborateurs doivent donc avant tout démontrer par leurs actes qu'ils méritent leur situation de monopole.

Un contexte historique – retour sur l'année 1999

L'entreprise jouit alors d'un énorme gisement de compétences et d'un savoir-faire reconnu, mais elle doit se regrouper autour d'une identité et d'une ambition collective. Face à la perspective de la libéralisation des marchés de l'énergie qui induit des prix et des marges à la baisse face à la concurrence, elle doit acquérir une meilleure productivité et une meilleure compétitivité de la production et de la distribution ainsi que des compétences commerciales nouvelles. Parallèlement, il lui faut accélérer son désendettement et minimiser les charges financières pour être crédible auprès des institutions qui lui prêtent des fonds.

L'entreprise n'étant pas en crise, le sens de l'urgence n'existe pas. Or, une entreprise qui peut s'adapter en dehors d'une situation de crise passera beaucoup plus aisément les caps difficiles.

SIG détient de nombreux atouts pour entamer sa transformation, notamment sa proximité et son image positive de fiabilité, de qualité et de sérieux vis-à-vis des clients à qui elle offre des services intégrés ainsi que sa connaissance du terrain et des comportements des consommateurs.

Elle doit lutter contre son image de monopole qui l'identifie à l'Etat, en s'adaptant aux besoins du marché et des consommateurs.

Les objectifs de la direction consistent à tourner l'entreprise principalement vers les besoins des clients et des marchés en valorisant ses savoir-faire, à créer une dynamique de motivation du personnel et en étant le partenaire privilégié de l'OCEN (aujourd'hui ScanE¹) pour harmoniser les objectifs respectifs.

SIG au présent

Aujourd'hui, les facteurs d'influence sont principalement la concurrence, les comportements de plus en plus exigeants des clients, les attentes des propriétaires et l'image dans les médias, l'avancement de la technologie et l'évolution de la conjoncture, de la société et des lois. Ces facteurs exercent de fortes pressions sur les services publics qui requièrent dès lors une conduite du changement.

L'attitude face à ces défis majeurs pourrait se caractériser par une certaine frilosité ou une attitude de rejet ou d'impuissance. Bien au contraire, SIG y voit une opportunité, un catalyseur de changement et d'innovation.

Le bouleversement des marchés pose la question des différentes options possibles pour un service public. Si l'une de ces options est la privatisation ou l'ouverture du capital, ou encore la scission par activités en monopole et en concurrence, la réponse de SIG et ses choix fondamentaux reposent tout d'abord sur le maintien du Service Public dont les valeurs en font un avantage concurrentiel certain.

SIG choisit également de miser sur le développement durable dont les fondements sont une source de valeur ajoutée à terme et enfin, sur le développement des services de proximité pour que la satisfaction du client reste plus que jamais une priorité.

La transformation de SIG se fait au travers d'un « projet d'entreprise » cohérent, ambitieux et fédérateur qui donne un sens à l'ensemble des activités. Cette transformation est en fait indépendante des pressions et défis, elle est devenue indispensable simplement pour rester dans la course.

¹ Service cantonal de l'énergie.

Elle implique toutefois un changement culturel fondamental, une volonté et un soutien politique affirmé tout au long d'une démarche étalée sur 5 à 10 ans et guidée par un véritable « projet d'entreprise ».

Le projet d'entreprise ou un pas vers un nouveau service public

Notre mission consiste à nous affirmer en tant que distributeur de services de proximité, une entreprise dynamique orientée vers la satisfaction du client, qui se différencie par la promotion des énergies renouvelables. Elle se caractérise également par le sens du service à la collectivité et le respect sous toutes ses formes.

Des objectifs économiques ambitieux ont été fixés dès 1999 pour assurer une santé financière suffisante à SIG, afin de faire face à ses défis futurs et se donner les moyens de son développement et de sa stratégie de diversification.

Les stratégies reposent sur un positionnement clair en faveur du développement durable et s'appuient sur une approche commerciale unifiée et intégrée.

Notre modèle de management consiste à valoriser l'initiative, la créativité et la transparence tout en renforçant, en interne, la responsabilisation et la motivation de chacun grâce à une appréciation de performance et de contribution individuelle (API).

SIG Vitale, une première Suisse

Toute l'énergie électrique de Genève a changé au 1^{er} juin 2002. En effet, depuis cette date l'énergie électrique d'origine hydraulique est à la disposition de tous les habitants du canton à un prix inférieur à celui de l'énergie traditionnelle. Chacun peut, en fonction de sa sensibilité et de ses valeurs, choisir son énergie électrique dans la nouvelle gamme SIG Vitale.

SIG Vitale a permis de montrer l'image d'une entreprise dynamique, moderne et responsable, mais aussi agitatrice d'idées et osant afficher ses choix. Cette démarche reçoit un large soutien auprès de la collectivité genevoise, car elle a démontré la capacité professionnelle de l'entreprise en matière de démarche marketing et de communication, atouts importants pour le futur.

L'écho de SIG Vitale a largement dépassé les frontières cantonales puisque, en Suisse, cette démarche a été reconnue par l'attribution du Prix Solaire Suisse 2002. Par ailleurs, de grandes entreprises suisses nous ont témoigné leur intérêt (telles que FMV, EWZ, IWB, Swisspower, Axpo et pour l'Europe, EDF, Electrabel et CNR). SIG a fait l'objet d'une émission sur Euronews diffusée en 5 langues ainsi que d'un article dans la revue européenne Parlementaire.

Les perspectives d'avenir pour un nouveau service public

Une entité publique peut répondre avec succès aux besoins de la collectivité quel que soit l'environnement dans lequel il opère.

Le nouveau service public qui se profile dans un proche avenir privilégie la qualité de la relation avec le client tout en promouvant la motivation du personnel. Il jouit d'une bonne capacité financière qui lui permet d'être toujours ouvert à l'innovation.

La route est longue et semée d'embûches et le parcours requiert beaucoup de communication interne et externe. La transparence, la simplicité, la compétitivité deviennent les règles de conduite avec l'innovation comme moteur du progrès.

En fin de compte et à terme, le client seul sera amené à faire ses choix, mais les valeurs associées à un service public de proximité performant peuvent faire pencher la balance en sa faveur et ainsi montrer la voie à un Nouveau Service Public digne de ses clients et qui fait la fierté de ses collaborateurs.

L'ÉVOLUTION DES SERVICES PUBLICS EN SUISSE

Efficacité entrepreneuriale et service public postal : une contradiction ?

Conférence de M. Ulrich Gygi
Directeur général de La Poste Suisse,

Mardi 16 septembre 2003

Mesdames et Messieurs,

Pour le directeur général de la Poste, prendre la parole ici à Genève pour parler du service public un mois avant l'élection au Conseil national équivaut à descendre dans l'arène affronter les lions ! Mais je suis prêt à affronter cette épreuve, car je suis convaincu que le dialogue et la controverse ne peuvent être que positifs, à condition de ne pas sombrer dans la polémique irréfléchie.

Les services postaux se trouvent au confluent de deux idéologies fondamentalement opposées, et comme chacune d'entre elles repose sur des arguments raisonnables, notre difficile position consiste à essayer de tirer le meilleur parti des deux systèmes, tout en sachant qu'on ne peut pas toujours contenter tout le monde.

D'un côté, nous avons l'idéologie du service public garanti par l'Etat, dans laquelle la Poste est mandatée par la Confédération et seule autorisée à fournir des services postaux. Ceux-ci doivent être de prix et de qualité homogènes sur l'ensemble du territoire. Présente jusque dans les moindres recoins du pays, la Poste garantit des emplois même dans les plus petites localités et contribue ainsi au maintien de la cohésion sociale. La Poste a pour mission d'être fiable, pas d'être rentable.

De l'autre côté, nous avons l'idéologie de marché. Les services postaux sont comme n'importe quel autre service : commercialisables par des compagnies privées qui en tirent un bénéfice. La compétition entre elles stimule la création de services novateurs, plus proches des besoins du client et le plus souvent meilleur marché. Là où les lois du marché conduisent plutôt à un appauvrissement de l'offre, par exemple dans les régions excentrées, l'Etat peut mettre le service de base en adjudication ou l'attribuer à une compagnie privée ou publique contre rémunération.

La Poste Suisse a vécu sur le modèle du service public pendant 150 ans, et elle a fait du bon travail si l'on excepte l'aspect financier. La Poste a toujours été lourdement déficitaire (jusqu'à un milliard de francs par année), un retard qu'elle comblait grâce aux revenus générés par le monopole du téléphone. Ce type de subventionnement croisé est aujourd'hui de l'histoire ancienne, et je n'ai jamais entendu les défenseurs du service public souhaiter un retour en arrière. Ce serait un non-sens, y compris du point de vue de l'économie nationale.

Le modèle de l'économie de marché est encouragé par l'Union européenne : tout monopole doit disparaître progressivement (100 g au 1^{er} janvier 2003, 50 g au 1^{er} janvier 2006, libéralisation complète d'ici 2009). Les conclusions d'un rapport intermédiaire de la Commission européenne sur la réalisation de la Directive postale sont sans équivoque : les services de la Poste sont aujourd'hui de meilleure qualité, plus variés et plus novateurs qu'avant, et ils sont fournis de façon nettement plus efficace.

Et que fait-on en Suisse ? On adopte le 1^{er} janvier 1998 une loi sur la poste qui assigne à la Poste un mandat de service universel clair, tout en exigeant d'elle des objectifs de rentabilité commerciale.

J'en veux pour preuve le mandat de prestations de la Poste, tel que défini dans les objectifs stratégiques du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral demande à la Poste :

- les entreprises qui exploitent ces réseaux, soit les dirigeants, cadres et employés,
- de se montrer compétitive, d'avoir le sens du service à la clientèle et d'être capable de s'autofinancer tout en se préparant aux 3 étapes probables de la libéralisation ;
- de viser la croissance et de garantir un niveau qualitatif élevé dans ses activités de base (lettres, colis, services financiers, transport de personnes) ;
- de se montrer novatrice dans les secteurs proches des services postaux afin de contrer le risque de substitution ;
- d'obtenir des résultats satisfaisants et d'augmenter la valeur de l'entreprise dans le service universel et dans les services libres (benchmark : entreprises suisses et étrangères comparables) ;
- de financer ses investissements avec le cash-flow généré.

Dans la limite de ses possibilités économiques, elle doit en outre pratiquer une politique du personnel progressiste et empreinte de responsabilité sociale, respecter les principes du développement durable et de l'éthique, et répartir les postes de travail en tenant compte des besoins des régions.

A lui seul, ce mandat équivaut déjà à la quadrature du cercle, et la situation est rendue encore plus critique par la modification légale adoptée au 1^{er} janvier 2004, donnant à la Poste l'obligation d'exploiter un réseau postal couvrant l'ensemble du territoire et d'assurer que les prestations du service universel soient disponibles dans toutes les régions pour tous les groupes de la population à une distance raisonnable. Le tout naturellement sans aucune indemnisation de la part de la Confédération !

La Confédération dit non seulement ce qu'elle veut, notamment au niveau de la qualité — ce qui en soi n'est pas gênant — mais aussi comment elle veut que cela soit fait, sans pour autant contribuer au financement nécessaire.

Avant de vous expliquer comment nous allons aborder ce véritable numéro de funambule, j'aimerais revenir sur deux éléments : un fait et une conviction personnelle.

Un fait

85 % de notre chiffre d'affaires provient de nos clients commerciaux, parmi lesquels on aurait peine à trouver des partisans d'un retour en arrière, disposés à se priver du choix entre les services de la Poste et ceux de ses concurrents du secteur privé. Ces clients n'acceptent pas non plus de devoir subventionner la clientèle privée au travers de prix unitaires. Ils bénéficient certes de rabais sur leur chiffre d'affaires avec la Poste. Mais il est évident que le courrier commercial, qui nous est confié en masse, que nous allons parfois chercher chez le client à moins que celui-ci ne nous l'amène directement au centre de tri du courrier, présente un coût unitaire nettement inférieur à celui du dépôt (et du tri !) du courrier privé ; un courrier privé qui nécessite un réseau dense d'offices de poste et de boîtes aux lettres pour parvenir aux centres de tri et qui se prête mal au tri mécanique en raison des adresses manuscrites. Or la réduction des frais logistiques est en fin de compte un facteur de compétitivité pour nos entreprises sur le marché international.

Une conviction personnelle

Nous entendons proposer un service public de haute qualité, mais cela ne doit pas nous empêcher de réfléchir aux questions de rentabilité. La disponibilité permanente des services postaux est hors de prix. Les offices de poste ne peuvent pas être ouverts 10 heures par jour pour servir 30 clients au total, de même qu'il ne peut pas y avoir des boîtes aux lettres à tous les coins de rue, avec des levées jusque tard dans la soirée, pour acheminer en tout et pour tout 10 lettres. On ne

peut pas prévoir le nombre de guichets nécessaires pour éviter toute attente s'il n'y a que 2 ou 3 jours d'affluence par mois. Malgré les restructurations et les mesures d'économie qui nous ont fait gagner environ 100 millions par année, le déficit du réseau dépasse aujourd'hui largement les 500 millions de francs, et devrait continuer à augmenter pour dépasser les 600 millions de francs en 2008, en raison de la baisse de fréquentation du réseau postal. Des chiffres que la Poste, même au mieux de sa forme, ne peut se permettre !

Reste l'appel aux subventions publiques. Eh bien, Mesdames et Messieurs, je m'estimerai déjà heureux si la Confédération pouvait honorer ses anciennes dettes envers la Poste. Si elle voulait bien, par exemple, verser le milliard de francs qui a manqué à notre caisse de pension lors de sa création parce que la Confédération n'a pas versé le capital nécessaire pour garantir les prestations promises aux assurés – alors même qu'elle l'a fait pour les CFF, pour Swisscom et pour RUAG ! Je m'estimerai heureux si la Confédération pouvait honorer les 2,7 milliards de francs de provisions pour les obligations du 2^e pilier qui pèsent sur notre bilan, alors qu'ils datent d'une époque antérieure à la création de notre caisse de pension. Ce que je veux dire par là, Mesdames et Messieurs, c'est que, confrontés à une situation financière périlleuse, au lieu de demander à la Confédération de subventionner un réseau postal cher et surdimensionné (ce qui serait totalement illusoire) nous préférons prendre notre destin en main et faire ce que font les autres entreprises postales, tout aussi performantes : développer de nouvelles idées pour assurer à moindre coût le service public.

Mesdames et Messieurs,

A première vue, la Poste va bien. Elle est performante et ses résultats sont excellents dans les enquêtes sur la qualité au niveau tant national qu'international. Depuis la nouvelle loi sur la poste de 1998, cette entreprise devenue plus autonome que par le passé dégage un bénéfice allant de 100 à 200 millions de francs. Aujourd'hui encore, La Poste Suisse ne touche aucune subvention et ne dépend donc pas des budgets publics. Seules exceptions : pour faire baisser le prix de la distribution des journaux, la Confédération verse une contribution qu'elle vient d'ailleurs de ramener de 100 à 80 millions de francs. La Poste et les maisons d'édition devront compenser cette baisse en réduisant les coûts et en augmentant les tarifs. Quant aux transports publics – les cars postaux –, un mandat de prestations des demandeurs dans les communes et les cantons est subventionné.

Les objectifs ambitieux du Conseil fédéral, que je vous ai exposés en détail, ont été atteints dans une large mesure, comme l'ont constaté à plusieurs reprises le gouvernement et le Parlement, et nous n'avons pas à rougir du bilan semestriel de juin 2003, qui affiche un bénéfice de 142 millions de francs. La situation financière de la Poste reste malgré tout préoccupante : le fait que la Confé-

dération refuse de faire pour la Poste ce qu'elle a fait pour les CFF, pour Swisscom et pour l'industrie de l'armement, à savoir financer les capitaux manquants pour la création d'une caisse de pension indépendante, fait passer dans le rouge nos fonds propres, ce qui contribue pour une part non négligeable à notre inconfort budgétaire.

Mais ce n'est pas tout. Pour intéressante et de haute qualité qu'elle soit, notre gamme de produits et de prestations doit trouver à se vendre dans un environnement marqué par de profonds bouleversements. Protégée pendant plus de 150 ans, depuis le jour même de sa fondation, par sa situation de monopole, notre entreprise se voit aujourd'hui confrontée à des marchés de plus en plus libéralisés et à une concurrence dynamique dans ses activités de base, à savoir les lettres et les colis. L'UE, comme je l'ai déjà dit, est en passe d'ouvrir le marché des envois postaux jusqu'aux 50 derniers grammes. En Suisse, le monopole tombera lui aussi jusqu'à la limite des 100 g d'ici 2006. Le marché des colis sera quant à lui entièrement libéralisé d'ici janvier prochain. Même sans faire partie de l'UE, nous devons nous conformer au moins en partie à la feuille de route européenne pour le démantèlement des monopoles postaux : si nous voulons pouvoir continuer à travailler avec nos partenaires étrangers, nous ne pouvons pas considérer notre marché comme une sorte de « parc national suisse » protégé de toute concurrence extérieure, tout en partant gaiement à la conquête de parts de marché à l'étranger. Cette politique ne tarderait pas à nous valoir des mesures de rétorsion à plus ou moins court terme. Les milieux économiques non plus ne sont pas prêts à renoncer à un service postal compétitif.

N'oublions pas non plus que notre environnement actuel se caractérise par l'irrésistible marche en avant du courrier électronique, des SMS, du téléphone portable, etc. La communication informatique se substitue de plus en plus au courrier papier. Cette tendance est tellement marquée qu'en 2002, le revenu des prestations de monopole de la Poste n'a pas suffi à couvrir les coûts. Pour la première fois, la poste aux lettres, véritable vache à lait, était dans les chiffres rouges. Et malheureusement cette tendance se confirme cette année, touchant même l'acheminement des colis. Le courrier électronique et la grande mobilité de la population influencent le comportement des clients, et ce pas toujours en faveur de la Poste.

La conjoncture stagnante à récessive ne fait naturellement rien pour améliorer la situation. Les décideurs économiques renoncent à la publicité. Le transport par la poste de marchandises enregistre un net recul et les taux d'intérêt réduits grignotent les marges de PostFinance.

Que faire donc face à un mandat de prestations particulièrement exigeant, sur un marché de plus en plus concurrencé, lorsque le comportement des clients devient

imprévisible du fait du développement de médias électroniques et lorsque la situation conjoncturelle pitoyable met en exergue deux faiblesses institutionnelles de notre entreprise ?

- le coût du réseau des offices de poste
- les conditions de travail définies par la loi sur le personnel de la Confédération

On l'a vu depuis quelques années, le réseau postal est de moins en moins utilisé, tandis que le coût de la mise à disposition du réseau, lui, ne diminue pas. Il aurait même plutôt tendance à augmenter chaque année avec les négociations salariales.

S'agissant des conditions de travail, la loi prévoit, à fonction égale, un salaire identique sur l'ensemble du territoire, tandis que nos concurrents pratiquent une différenciation régionale ou selon la branche qu'ils peuvent répercuter sur leurs prix. La Poste a l'obligation de réglementer les conditions de travail dans une convention collective de travail (CCT), faute de quoi c'est un tribunal arbitral qui s'en chargera, sans avoir naturellement à en supporter le coût.

Que faut-il donc faire face à ces contraintes ?

Mesdames et Messieurs,

Je ne veux pas dire par là que nous sommes les seuls à devoir vivre avec certaines contradictions. Nous n'allons pas non plus nous contenter de pleurer sur notre sort sans chercher à nous en sortir. C'est pourquoi je consacrerai la seconde partie de mon discours à vous expliquer ce que nous faisons pour améliorer nos chances de succès, préserver les valeurs positives issues de notre passé tout en innovant pour enrichir notre palette traditionnelle de prestations et ainsi influencer positivement notre bilan.

• **Stratégie**

En quelques mots, voici comment la Poste voit son avenir :

La Poste, en tant qu'entreprise indépendante, entend rester numéro 1 sur le marché postal suisse, tout en occupant une place de choix sur le marché financier en offrant toute la gamme de prestations d'une banque de détail. Elle entend également continuer à proposer, par elle-même autant que faire se peut, un service postal public de la qualité habituelle et rester présente sur le marché des transports publics avec ses cars postaux jaunes.

Contrairement à certaines entreprises postales de dimensions plus réduites en Europe (Danemark, Irlande, Autriche et Belgique), nous ne nous sommes pas

mis en vitrine pour proposer une vente partielle. Nous entendons rester indépendants. Nous visons également une croissance à l'étranger. Nous savons cependant qu'il nous faudra être capables de nous adapter rapidement à l'évolution des mœurs de notre clientèle, ce qui signifie qu'il faudra continuer à nous réorganiser, à faire preuve de souplesse et à innover tout en réduisant massivement nos coûts. Ceux-ci étant près de 70 % des coûts de personnel, des mesures sévères ne sont pas à exclure, bien que nous soyons conscients de notre responsabilité sociale.

Parlons d'abord de l'innovation :

- **Innovation**

Pour nous, l'innovation passe par Yellownet avec les paiements électroniques ; par HybridPost où le client nous livre le contenu de ses publications par voie électronique et où nous nous chargeons de la mise en page, de l'impression, de la mise sous pli, de l'affranchissement puis de la distribution ; par le négoce électronique des titres ; par la gestion informatisée des adresses, le suivi des envois et les avis de retrait ; par les achats sur Internet et enfin par les solutions logistiques globales pour nos gros clients internationaux, auxquels nous proposons un service englobant toute la chaîne logistique, depuis la commande jusqu'au paiement en passant par la gestion des stocks, le commissionnement, la distribution et la facturation. C'est une façon de fidéliser nos meilleurs clients : ils sont quelques centaines à nous apporter plus de 50 % de notre chiffre d'affaires et une part importante de nos bénéfices. Nous nous occupons également du courrier interne des entreprises et avons pour objectif de figurer parmi les leaders européens sur ce marché. Autres objectifs : réduire nos coûts de distribution en instaurant la centralisation des boîtes aux lettres dans certains emplacements décentralisés et en proposant aux clients le service PickPost, qui lui permettra de venir chercher son courrier où il veut et quand il veut.

- **Stratégie à l'étranger**

Mais l'innovation passe aussi par la conquête de nouveaux marchés, car la croissance n'est pas possible sur un marché intérieur en pleine régression du fait de la substitution d'autres moyens de communication et de la perte de parts de marché. Or la croissance nous est indispensable pour préserver l'emploi, pour renforcer notre base de fonds propres et constituer des réserves pour les investissements futurs, mais aussi pour financer les augmentations salariales et éviter autant que faire se peut les licenciements. En effet, 2/3 de nos frais sont des frais de personnel, comme j'ai déjà eu l'occasion de le souligner.

Une part importante de notre stratégie consiste donc à prendre pied à l'étranger et à y étendre notre présence. Notre première cible est la **clientèle commerciale**

entretenant une correspondance à l'international, donc le secteur du courrier international (et non pas uniquement en direction de la Suisse et vice versa). Bien sûr, nous mettons tout en œuvre pour assurer que la totalité du courrier entre la Suisse et l'étranger ainsi que dans le sens inverse passe par nos filiales, mais ce n'est pas tout : nous ciblons le courrier commercial international en général. La qualité de notre réputation ne peut que nous y aider. Nous sommes présents dans tous les pays voisins ainsi qu'aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, que ce soit par le biais de filiales, de co-entreprises ou de contrats de franchise. Pour assurer l'importation et l'exportation des colis et des exprès (une branche différente de celle du courrier), nous avons accès à des réseaux globaux d'acheminement en partenariat avec General Parcel (Royal Mail) pour les colis et avec TNT (TPG Pays-Bas) pour les documents et les envois exprès.

Renouvellement des processus

L'optimisation et le renouvellement des processus logistiques sont de puissants leviers de réduction des coûts.

L'une des possibilités qui s'offrent à la Poste pour réduire ses coûts est d'alléger le réseau postal. Dans ce domaine, il lui faut tenir compte des limitations que les milieux politiques ont imposées à ses efforts de rentabilisation du service public. Il est pourtant impératif, vu la baisse de fréquentation du réseau postal, de réduire les coûts énormes liés à sa mise à disposition, de préférence sans réduire le nombre de points d'accès aux services postaux et en étendant les horaires d'ouverture. Cela peut sembler utopique, mais certains pays l'ont déjà fait. Je parle d'un modèle d'agences proposant une offre de prestations très standardisée que nous souhaitons promouvoir activement. Il nous est en effet impossible, à terme, de supporter plus de 500 millions de francs de déficit par année qu'enregistre le réseau postal. La modernisation du tri du courrier, effectué à l'heure actuelle dans 18 centres, constitue également un grand pas en avant. Il nous est certes impossible de choisir des solutions dictées purement par les lois de l'économie d'entreprise, comme pourrait le faire une société privée. Nous devons choisir nos centres en fonction de l'évolution probable du trafic de courrier, qui devrait encore aller en diminuant, ainsi que des exigences techniques posées par les nouveaux produits et services, tout en tenant compte de considérations régionales, sociales et environnementales, ce qui coûte de l'argent et réduit les possibilités d'économie. La solution retenue est toutefois valable à mon sens.

Politique tarifaire

Mais il ne suffit pas de réduire les coûts. Il est tout aussi important de réfléchir à la **tarification**. Dès que la Poste touche à ses tarifs, c'est un tollé général. Ce que la Migros, la Coop, etc. font régulièrement à petits pas est considéré comme un sacrilège pour la Poste, même si la dernière augmentation tarifaire pour les

envois standards du courrier A et B remonte à 8 ans. Nous souffrons encore aujourd'hui de la politique de l'époque des PTT, où la Poste faisait tout pour pas cher, parfois même gratuitement, et que son déficit, qu'on a vu atteindre le milliard, était couvert gracieusement – et en silence – par les télécoms ! Cette époque est révolue ! Ce type de financement croisé n'est pas sain et n'est d'ailleurs plus possible, ce qui explique que nous devons désormais facturer chacune de nos prestations. Un état de fait qu'un magazine de défense des consommateurs a d'ailleurs récemment interprété comme une raison valable pour nous accuser de plumer nos clients. Le motif de ce mécontentement ? En cas de déménagement, nous ne distribuons plus que 5 cartes **gratuites** de notification de changement d'adresse, les autres sont payantes ! Vous avez bien entendu, vous recevez toujours 5 cartes gratuites et affranchies – les autres sont gratuites aussi, mais pas affranchies. Et si vous déposez au guichet une demande de réexpédition de courrier, qui coûte normalement 15 francs pour une année, vous recevrez, toujours gratuitement, un « kit de déménagement » comportant de nombreuses informations utiles, différents bons ainsi que des check-lists pour vous aider à déménager dans la sérénité. De tout cela, l'article ne soufflait malheureusement pas mot.

Ce rehaussement des tarifs est absolument indispensable. En effet, comme je le disais tout à l'heure, les revenus du service monopolistique du courrier n'ont l'année dernière pas suffi à couvrir entièrement les coûts d'infrastructure du service universel. Si nous avons pu limiter les dégâts, c'est uniquement grâce aux excellents résultats obtenus dans le domaine des prestations financières, pourtant soumis à concurrence : le montant des avoirs déposés par les clients sur les comptes postaux est en augmentation et la vente de produits tiers dans les offices de poste est couronnée de succès. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger, chef du département responsable, nous a accordé au début de l'été une partie des augmentations tarifaires que nous avions sollicitées, mais il nous faudra chercher ailleurs le financement équivalent à celles qui nous ont été refusées, soit une somme de 60 millions de francs.

Politique du personnel

Un autre problème que nous rencontrons dans nos efforts pour réduire les coûts est celui du statut de notre personnel, dont les salaires, à travail égal, sont identiques partout en Suisse. De ce fait, nous nous trouvons souvent en concurrence avec des prestataires locaux qui, eux, ont des charges salariales nettement moins élevées. Il s'agit d'un handicap que l'on peut dans une certaine mesure compenser par la qualité et la fiabilité des prestations proposées, mais on se heurte rapidement à des limites.

J'ai mentionné tout à l'heure que, tout en étant conscients de notre responsabilité sociale, nous ne couperons pas à la nécessité de prendre certaines mesures radicales. Si le corset que constitue la loi sur le personnel de la Confédération nous

amène à externaliser certains groupes de produits pour améliorer notre compétitivité dans les domaines de la Poste soumis à concurrence, cela se fera dans le respect d'une CCT. Nous avons donc mis au point avec les syndicats un contrat-cadre pour nos filiales. Ceux de nos collaborateurs appelés à travailler dans une société Expresspost SA, et qui ne seront donc plus soumis à la CCT de la Poste mais à des conditions de travail réglées par le code des obligations, seront protégés par ce contrat-cadre. L'avantage concurrentiel que nous procurera le fait de pouvoir ajuster les conditions de travail au marché local est une garantie supplémentaire pour la préservation des emplois dans ces domaines. Autre avantage de la SA, celui de nous donner une plus grande marge de manœuvre pour la prospection du marché.

En ce qui concerne la politique régionale, quelque 25,3 % des effectifs totaux de la Poste sont embauchés dans les régions périphériques, soit quelque 10 000 emplois dont 2100 ne sont pas directement nécessaires à la fourniture de prestations sur place, mais relèvent plutôt de la compensation régionale.

La Poste s'engage aussi en faveur de la jeunesse en proposant actuellement 1300 postes d'apprentis dans toute la Suisse, dans 9 branches professionnelles différentes.

Mesdames et Messieurs,

Le titre de mon discours posait une question, à savoir celle d'une éventuelle contradiction entre efficacité entrepreneuriale et service public postal. J'aimerais à présent apporter une réponse à cette question.

Qu'il me soit d'abord permis de souligner que nous sommes fiers de la confiance du législateur, qui nous a donné pour mission d'assurer le service public postal. Dans la loi de 1998, il insiste moins sur la manière dont nous devons procéder mais nous ouvre à la concurrence. En libéralisant les prestations financières, l'octroi de crédits, les produits tiers, etc., il nous permet de gérer librement notre offre selon des considérations relevant de la gestion d'entreprise.

Depuis quelques années, il existe par contre chez les parlementaires une tendance de plus en plus nette à vouloir restreindre notre marge de manœuvre ; on nous dicte non seulement **ce** que nous devons faire, mais aussi **comment** nous devons le faire. Certaines de ces directives ou de ces nouvelles règles ont un coût, et c'est là que le bât blesse. Les milieux politiques multiplient les réglementations, et les coûts qui en résultent, tout en refusant les augmentations tarifaires dans le domaine monopolistique. Au surplus, la loi sur la poste nous force à conclure un accord sur la convention collective de travail avec les syndicats, faute de quoi un tribunal arbitral indépendant se chargerait de prendre les décisions à notre place. Pour la Poste, le fait de ne recevoir qu'un financement partiel pour les anciennes dettes relatives à la prévoyance professionnelle obligatoire

pour 55 000 assurés et quelque 30 000 retraités constitue aussi un frein à ses capacités d'entreprendre. En conclusion, je dirai ceci : lorsque la loi est passée en 1998, je ne voyais aucune contradiction insurmontable entre la mission de service public et l'efficacité entrepreneuriale. Aujourd'hui, près de six ans plus tard, je vois cette contradiction grandir et devenir de plus en plus insurmontable. Ne voulant pas vous quitter sur une note aussi pessimiste, j'ajouterai cependant ceci : la conscience de la nécessité de tenir compte des impératifs micro-économiques se répand peu à peu, tout comme se répand la conviction qu'un service postal capable de fonctionner correctement tout en assumant son rôle social de garant des emplois se doit d'être compétitif sur le marché et axé sur la satisfaction de ses clients.

Je vous remercie de votre attention.

L'ÉVOLUTION DES SERVICES PUBLICS EN SUISSE

Télécommunications suisses: Opportunités et contraintes d'une reconversion

Conférence de Pierre Steiner
Directeur des Relations extérieures Swisscom SA

Mardi 30 septembre 2003

I. Partie historique

1. L'avant monopole

Comme chaque innovation technique, le téléphone doit son implantation dans les communes et les ménages helvétiques à l'initiative privée.

Successeur et concurrent direct du télégraphe, le téléphone inventé aux États-Unis par Alexander Graham Bell le 14 février 1876 (date de dépôt du brevet) est arrivé en Suisse en 1877 via l'Allemagne, où le premier téléphone en Europe fonctionnait depuis le 5 novembre 1877.

Sur la base d'articles de journaux parvenus à la direction des télégraphes suisses, le Conseil fédéral chargea le 21 novembre 1877 son envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire auprès de l'empire d'Allemagne et du royaume de Bavière, Arnold Roth, de s'enquérir de l'essai du téléphone réalisé à Berlin.

Sur la base du rapport favorable reçu le 22 novembre 1877, la direction des télégraphes à Berne commanda, le 23 novembre 1877, à l'établissement Siemens & Halske de Berlin, deux téléphones qui furent livrés le 4 décembre pour le prix de 10 marks 25 la paire.

Début décembre déjà paraissaient dans les quotidiens suisses, des annonces par lesquelles des fabricants et des représentants du pays et de l'étranger offraient à vendre des téléphones, aussi bien comme jouet que comme moyen de correspondre.

Tel que l'on pouvait s'y attendre, l'intérêt manifesté partout pour le téléphone incita la direction des télégraphes à prendre, d'entente avec le département des postes et des télégraphes, des mesures préventives afin de soumettre les installations téléphoniques au monopole fédéral, en assimilant le service téléphonique aux services télégraphique et postal déjà soumis à la régie.

Le 17 décembre 1877 était publié une circulaire concernant les concessions pour les installations téléphoniques. L'avant monopole avait duré exactement 13 jours. En décembre 1877, les premières demandes de concession arrivèrent.

Les frères Leumann à Mattweil dans le canton de Thurgovie, l'État de Vaud, l'entreprise Merker et Meining, fabricants de fourneaux à Baden obtiennent les premières concessions.

Le 18 février 1878, avec un peu de retard, le Conseil fédéral approuvera un arrêté donnant formellement autorisation au Département des Postes et des Télégraphes d'accorder des concessions, confirmant par-là la régie de la Confédération sur le téléphone. Cette décision de l'exécutif fut attaquée devant les chambres par Wilhelm Ehrenberg, fabricant de téléphones à Neumünster Zurich.

Le 14 décembre 1878, le Conseil des États rejeta le recours de Wilhelm Ehrenberg. Le Conseil national agit de même le 17 décembre 1878.

La question de savoir qui, du privé ou de l'État, construirait et exploiterait les réseaux téléphoniques, n'était cependant toujours pas tranchée.

Empêtrée dans ses contradictions, le Département des Postes et des Chemins de fer hésitait à instaurer un véritable service téléphonique public.

Premier central téléphonique de Suisse, Zurich 1882



D'une part, il aurait aimé en confier la réalisation et l'exploitation à un seul et unique concessionnaire, mais d'autre part, la Confédération ne voulait renoncer à aucun de ses droits et garder les mains libres dans cette affaire.

De plus, soumis à la concurrence du téléphone, le télégraphe voyait ses recettes alimentant déjà les caisses de la Confédération, chuter. On comprend dès lors mieux encore pourquoi la société zurichoise des téléphones, après avoir obtenu le 20 juillet 1880 une concession jusqu'à fin 1885 pour un réseau téléphonique public pour la ville de Zurich et 9 communes attenantes, dû se débattre jusqu'au 11 mars 1881 pour faire ratifier son initiative. En effet, les difficultés survenues dans l'intervalle entre la ville de Zurich et les 9 agglomérations attenantes avaient nécessité plusieurs interventions du Conseil fédéral et avaient abouti au fait que la durée de la concession, prévue initialement pour 20 ans, avait été réduite à 5 ans seulement.

Le succès de la société zurichoise des téléphones fut fulgurant.

Avant l'obtention des autorisations définitives, le réseau était déjà complètement saturé. Fin 1885, il comptait environ 1'000 abonnés. Parallèlement à la société zurichoise des téléphones, la Confédération avait fait construire par l'administration des télégraphes, des réseaux qui avaient pris un bel essor, précipitant le déclin du télégraphe.

Aussi, à l'échéance de sa concession, fin 1885, le réseau de la société zurichoise des téléphones fut racheté par la Confédération.

Le 1^{er} janvier 1886, l'unification du réseau téléphonique suisse, sous la conduite exclusive de la Confédération, était réalisée.

Le monopole des PTT entrain en force et durera 112 ans.

Il aura fallu un peu plus de 8 années d'efforts et d'opiniâtreté au secteur privé pour aiguillonner la Confédération dans la voie d'un réseau téléphonique national.

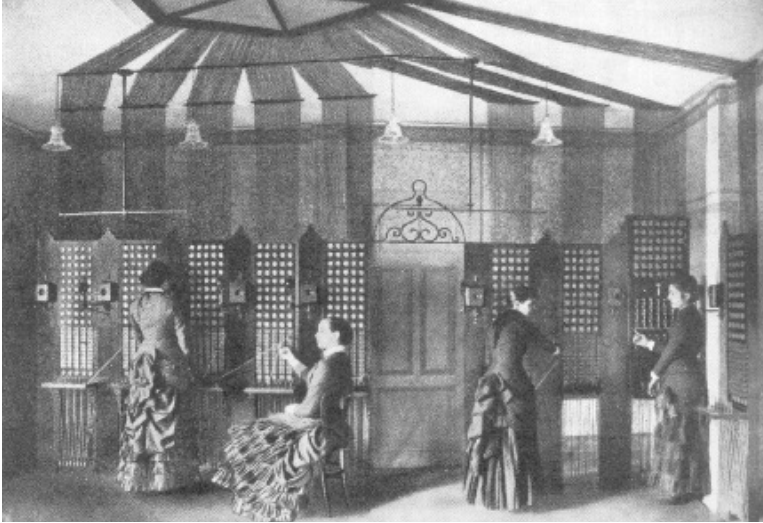
2. Le temps du monopole

Le premier réseau téléphonique urbain réalisé par la Confédération l'a été à Bâle en 1880. Genève, consulté, n'avait pas manifesté d'intérêt suffisant (seulement 20 abonnés).

Berne suivit en 1881, Genève en 1882, Lausanne en 1883, puis Winterthur, St Gall, Lucerne, Bienne, etc.

Bref, vers 1900, 318 réseaux locaux établis dans les villes et villages suisses, y compris au Tessin, purent être regroupés pour constituer le réseau national dont le tracé représentait 15'000 km de ligne desservant 41'485 postes téléphoniques pour 37'620 abonnés.

Central téléphonique de Genève 1883



La direction des télégraphes régnait en maître absolu sur le réseau national.

Les premières liaisons téléphoniques internationales furent établies entre Bâle et Lörrach avec l'Allemagne, ainsi qu'entre Bâle et St Louis avec la France en 1884 déjà.

En 1930 la quasi-totalité des pays européens étaient reliés et en 1935 l'Afrique, l'Amérique, l'Australie, l'Inde et le Japon.

Le premier central téléphonique automatique installé à titre expérimental, le fut à Köniz près de Berne en 1910.

Il fallut toutefois attendre 1917 pour voir la réalisation du premier central automatique public à Zürich-Hottingen (central système Rotary de Bell Telefon) qui rendit de bons et loyaux services pendant 36 ans.

Trois systèmes techniques différents (Bell Telefon / Rotary ; Siemens Halske / Strowgers ; Hasler SA / LM Ericson) furent implantés en Suisse

L'automatisation complète du réseau suisse fut terminée en 1959 avec la mise en service du central de Schuls dans les Grisons.

La Suisse fut ainsi le premier pays au monde à disposer d'un réseau téléphonique entièrement automatisé.

La collaboration entre l'entreprise des télécommunications et l'administration fonctionnait de manière exemplaire dans un système économique fermé, quasiment à l'abri de toute concurrence extérieure.

3. *Les PTT*

On doit à la Constitution fédérale de 1848 l'introduction de la régle de la télégraphie dans celle des postes.

Ce principe a été confirmé à l'occasion de la révision de la Constitution fédérale de 1874 et est toujours en vigueur. La base légale destinée à régler ce qui par la suite est devenu le secteur des télécommunications a été approuvée par le Parlement le 14 octobre 1922. (LTT)

Cette loi a gardé sa validité jusqu'en 1992.

Elle a servi de base juridique pendant 70 ans au monopole des PTT. L'organisation de l'administration a suivi, souvent avec du retard, l'introduction des nouvelles technologies. L'organisation de l'administration des télégraphes a été fixée pour la première fois dans une loi datant du 20 décembre 1854.

Suite au développement du téléphone, une nouvelle loi sur l'administration des télégraphes et des téléphones a été approuvée par le Parlement le 16 décembre 1907.

Mis à part des modifications apportées en mars 1914, qui subordonnaient l'administration des postes et l'administration des télégraphes et téléphones au Département des postes et des chemins de fer, la loi de 1907 a gardé sa validité jusqu'en 1960.

Bien que les PTT aient été initialisés en 1914, c'est avec l'adoption de la loi sur l'organisation de l'Entreprise des Postes, Téléphones et Télégraphes, qui plaçait la Poste et les Télécommunications sous l'autorité d'un seul et même directeur général, qu'ils ont été consacrés. L'entreprise des PTT, malgré son nom est toutefois restée longtemps une pure administration, étroitement contrôlée par la politique.

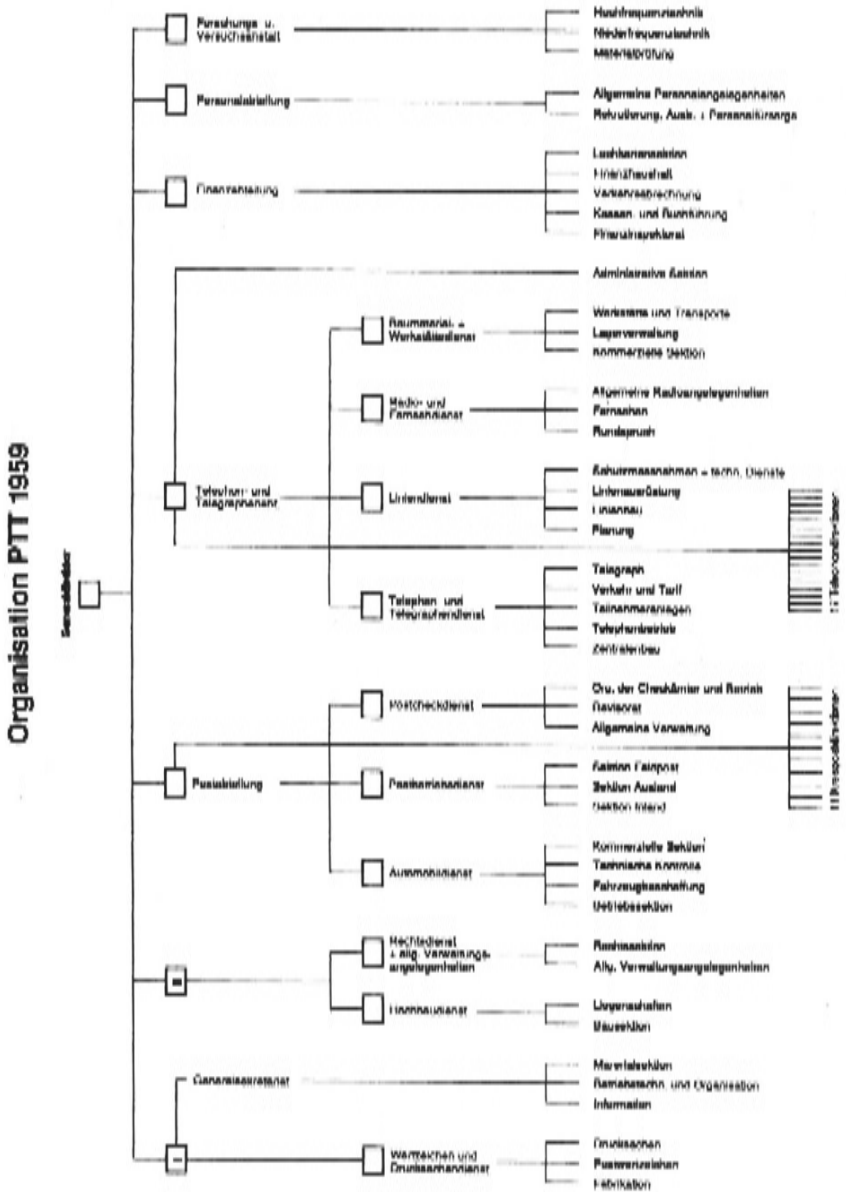
L'amendement de la loi de 1907 en 1961, crée trois départements, La Poste, Les Télécommunications et le Département présidentiel, avec chacun un directeur général à sa tête. De même la création, par ordonnance fédérale, d'un Conseil d'Administration en 1970, ne change rien de fondamental à la conduite de l'Entreprise.

Les directeurs généraux sont issus des partis gouvernementaux ; la présidence au PDC, la poste aux Socialistes et les télécommunications aux Radicaux.

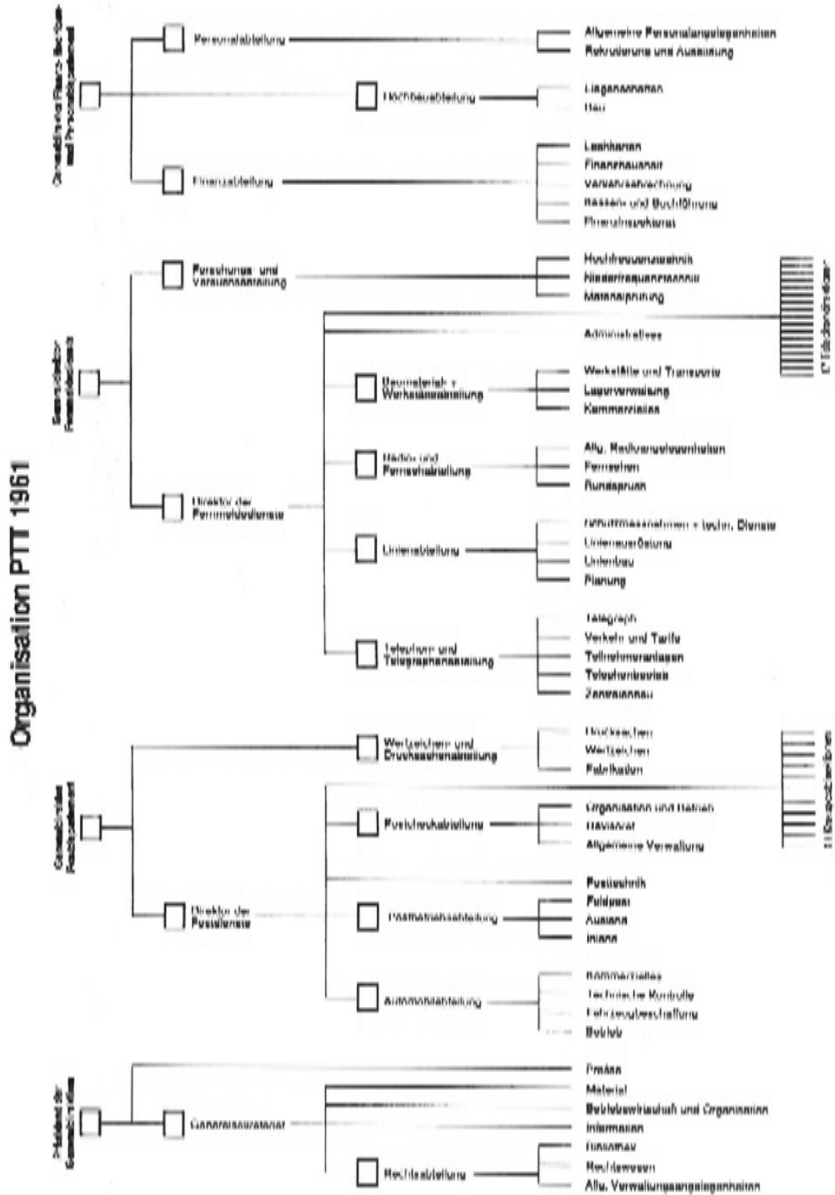
Cette répartition politique ne se limitait d'ailleurs pas aux postes de directeurs généraux.

Sur le plan financier, il a fallu attendre 1970 pour que l'Entreprise des PTT dispose de son propre budget et d'une comptabilité propre, le tout restant toutefois soumis à l'approbation du Parlement.

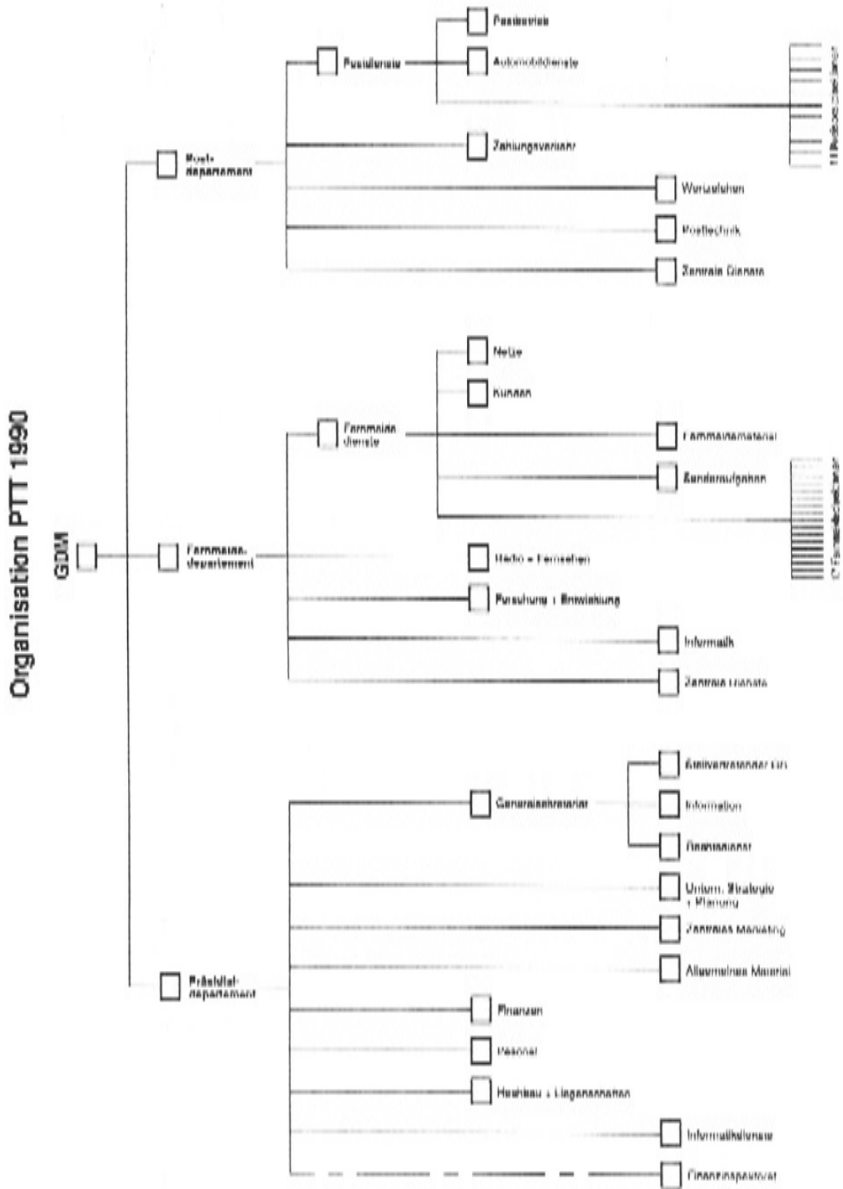
PTT - Organisation de 1959 à 1992



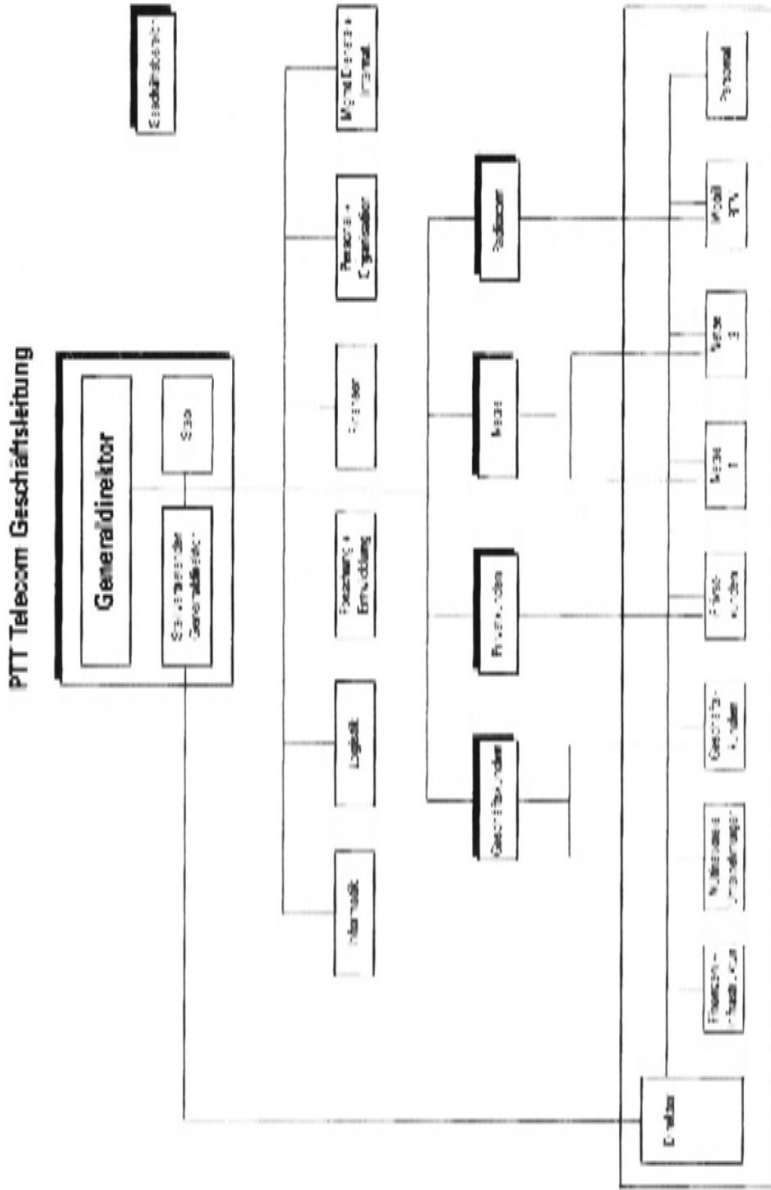
PTT - Organisation de 1959 à 1992 (suite)



PTT - Organisation de 1959 à 1992 (suite)



PTT - Organisation de 1959 à 1992 (suite)



Organisation der PTT Telecom; Verwaltungstruktogramm August 1992

Pratiquement, le département des télécommunications couvre le déficit de la poste et supporte les frais d'un département présidentiel qui enflent d'année en année et alourdi les procédures d'un secteur qui, dès les années 80, sent les premiers effets de la libéralisation. A cette époque, le réseau national de télécommunication fonctionne à satisfaction, mais la technologie utilisée est parfois obsolète (en particulier dans le domaine de la commutation, où l'électromécanique tarde à céder le pas à l'électronique) et surtout, le coût des communications reste élevé, plus spécialement pour ce qui concerne le trafic international.

L'organisation des télécommunications suisses est assurée par une direction générale située à Berne et par 17 directions d'arrondissement des téléphones implantées dans les régions.

4. *Le service universel au temps du monopole*

Pendant toute la période du monopole, la notion de service universel n'a pas fait l'objet d'une définition très précise. Les services et facilités étaient décrits dans des ordonnances actualisées périodiquement au gré du développement technique. En tant qu'unique prestataire de services, les PTT fournissaient principalement sur l'ensemble du territoire national et quasiment aux mêmes conditions :

- Le téléphone, le télex, etc.
- L'annuaire et le service des renseignements
- Les cabines publiques

De par leur organisation décentralisée, les PTT procuraient également des places de travail dans tout le pays et l'absence de concurrence permettait également une répartition des commandes de matériel, offrant ainsi la possibilité de prendre en considération des fournisseurs en fonction de leur origine géographique.

C'est ainsi que le Valais et le Tessin en particulier ont vu s'implanter de petites unités de production de composants pour centraux téléphoniques électromécaniques.

Les professions de monopole telles les téléphonistes et les télégraphistes offraient également aux jeunes provenant des régions périphériques, d'intéressantes possibilités de formation, débouchant sur des emplois bien rémunérés et jouissant d'un fort potentiel de considération.

II. Période de transition

1. *L'impulsion européenne*

Il aura fallu 140 ans aux télécommunications pour passer d'un service unique, le télégraphe, à une douzaine de services au début des années 80.

Le monopole des télécommunications qui régnait en maître dans la quasi-totalité des pays développés a vacillé pour la première fois en 1982 aux États-Unis, suite à une décision de la Cour constitutionnelle, qui sur plainte d'un juge que rien ne destinait à la célébrité, le juge Greene, estima le monopole d'AT+T anticonstitutionnel.

Le processus de libéralisation amorcé aux USA au début 1984 par l'éclatement du géant AT+T en plusieurs petites sociétés, les « baby Bell », qui entrent en concurrence dans le domaine du trafic téléphonique international de l'Amérique du Nord, a des effets immédiats en Europe, principalement en raison de la dissymétrie observée sur les tarifs téléphoniques appliqués des États-Unis vers l'Europe. En effet, ceux-ci évoluent dans un environnement concurrentiel, alors que les tarifs appliqués entre l'Europe et les États-Unis, eux, sont fixés par des entreprises bénéficiant de la protection du monopole.

Au Royaume-Uni, Madame Thatcher en recherche d'argent vend au secteur privé British Telecom, jusque là propriété du secteur public et au bénéfice d'une très mauvaise image. Elle ouvre ensuite en 1985 le trafic téléphonique à la concurrence, en procédant parallèlement à une première et profonde restructuration de British Telecom.

De son côté, la Commission des communautés européennes, soucieuse d'assurer un développement harmonieux des activités économiques et d'un marché compétitif dans la communauté, empoigne le dossier des télécommunications dès 1984, en publiant notamment en juin 1987 le livre vert sur le développement du marché commun des services et équipements de télécommunications, suivi en 1992 par la décision de libéraliser les télécommunications à l'intérieur de la communauté, y compris les télécommunications téléphoniques internationales.

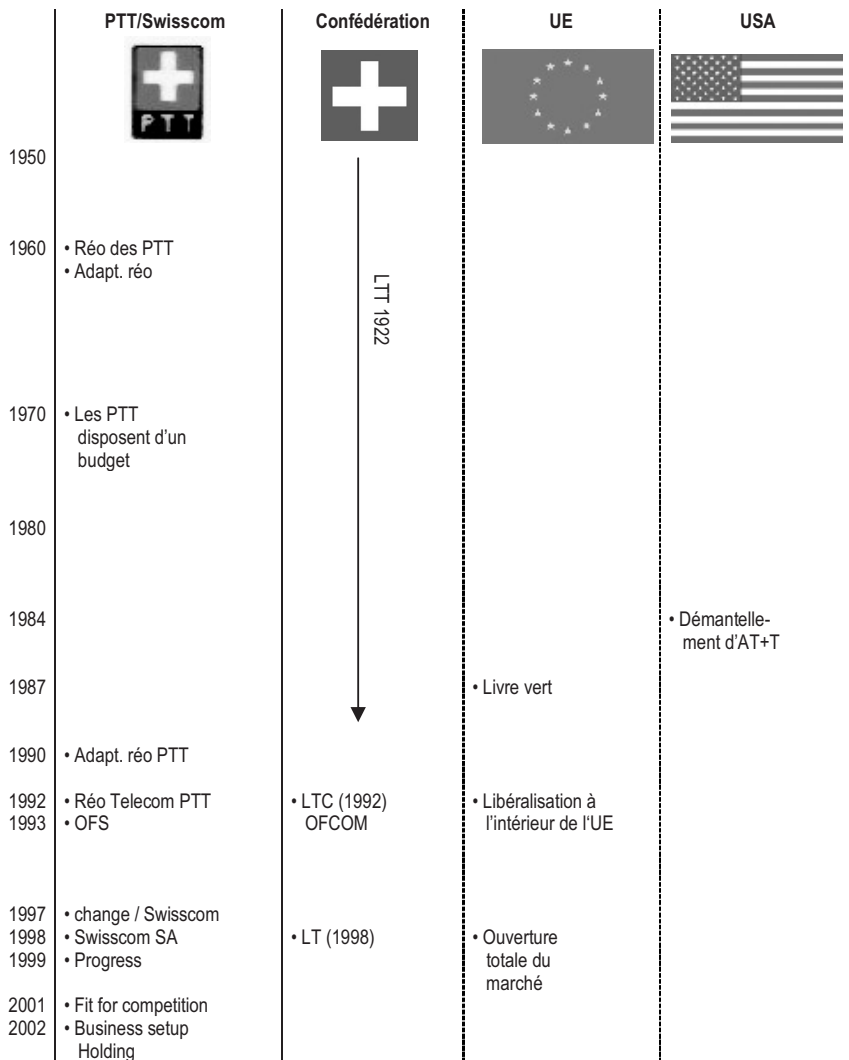
Le glas du monopole téléphonique en Europe sonnera définitivement le 17 novembre 1994, avec la décision du Conseil des télécommunications de libéraliser totalement la téléphonie vocale pour le 1er janvier 1998. Ce mouvement déploiera à son tour ses effets en Suisse.

2. Réformes fédérales

La dynamique européenne, alliée aux bouleversements technologiques (technique numérique, fibre optique, spatial, etc.), a très vite confronté les télécommunications suisses à la nécessité d'adapter ses structures afin de revitaliser les investissements, réduire les coûts et promouvoir les nouveaux services. En Suisse, les décisions relèvent en dernier ressort de la démocratie directe. Pour cette raison, le processus est souvent lent. Il a donc fallu pour ce qui concerne notre pays, qu'au risque d'être totalement isolé, nous soyons quelque peu forcés par les décisions adoptées par l'Union Européenne et également par des accords plus généraux signés dans le cadre de l'Uruguay Round (1986-1994).

Ainsi, après quelques réformes marginales adoptées dans les années 1980, la première étape vers un marché libéralisé est réalisée avec l'entrée en vigueur en 1992 de la nouvelle loi sur les télécommunications (LTC), qui relègue aux archives la loi sur la correspondance télégraphique et téléphonique de 1922 (LTT).

Libéralisation et restructurations



Demi-mesure, la LTC de 1992 conserve aux seuls PTT le monopole des services de base (services téléphoniques, télex, transmission de données, etc.), mais libéralise les services dits élargis ou à valeur ajoutée (commutation de messages, service de mémorisation, etc.) et une grande partie du marché des terminaux. Le réseau, lui, reste entièrement entre les mains de l'Entreprise des PTT.

La loi de 1992 sépare pour la première fois la fonction d'opérateur de celle de régulateur, en créant un organisme étatique : l'Office fédéral de la communication (OFCOM). Cet office s'occupe de l'octroi de concessions, de normes techniques et de gestion de fréquences.

Le développement important du secteur des télécommunications dans les années 90, suscitant tous les espoirs, mais expliquant également tous les excès, de même que le décalage grandissant entre la législation européenne et celle appliquée en Suisse, ont rendu la LTC de 1992 très rapidement obsolète.

En 1995 déjà, suite à différentes interventions parlementaires, l'OFCOM est chargé d'élaborer un projet de révision de la LTC. Ce projet initial, amendé et complété par de nombreuses contributions extérieures à l'administration, aboutira à l'actuelle loi sur les télécommunications, la LT, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1998. Le référendum lancé par le Parti du Travail contre la nouvelle loi n'a pas abouti.

Quasiment identique à la législation européenne, à l'exception de dégroupage du dernier kilomètre, la LT libéralise les services téléphoniques vocaux et les réseaux.

Les conditions sont maintenant réunies pour permettre la mise en place d'une réelle concurrence.

3. Mise en place de la concurrence, prix et nouveaux services

Dès que les premiers signaux relatifs à la libéralisation du service téléphonique et du réseau apparurent, plusieurs sociétés se constituèrent afin de s'implanter sur le marché helvétique, en tant que concurrentes à l'opérateur historique.

Les 3 principales furent les suivantes :

- Newtelco

Cette société regroupait 5 entreprises, à savoir :

- les CFF
- l'UBS
- Migros
- British Telecom
- Teledanmark

Devenue par la suite Sunrise, cette société est actuellement propriété à 100 % de Teledanmark.

- Diax

Fruit de la volonté de 6 grandes entreprises d'électricité de se lancer dans le marché des télécommunications, Diax regroupait :

- EOS
- FMB
- CKW
- ATEL
- EGL
- NOK

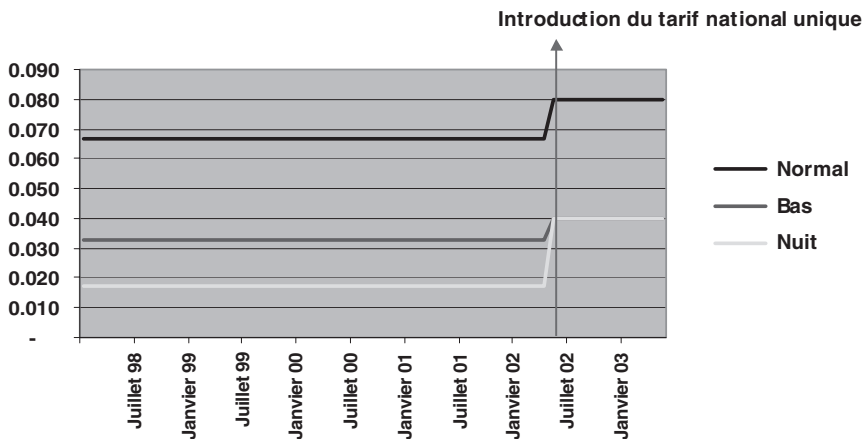
Diax bénéficiait du savoir-faire en télécommunication de son partenaire stratégique SBC Communications (USA). Après des débuts enthousiastes, Diax fut rapidement confrontée à des problèmes de trésorerie, qui conduisirent, en octobre 2000, à son intégration dans la société Sunrise

- Global One

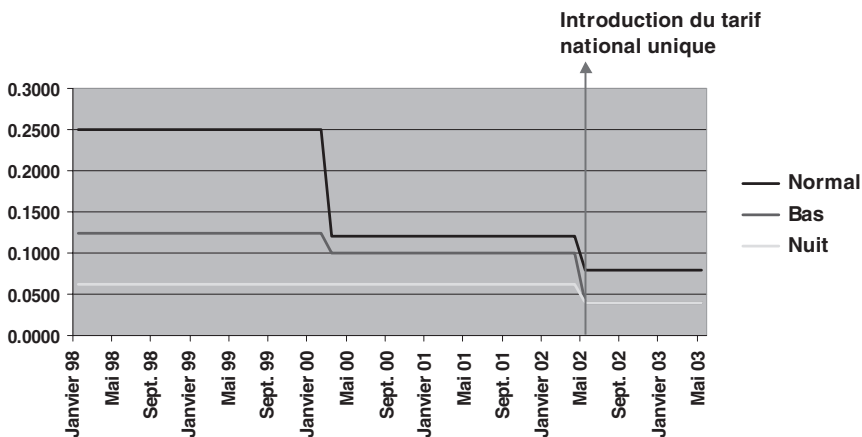
Fruit du regroupement des activités télécom de France Telecom et de Deutsche Telecom, cette société a eu une existence éphémère, principalement due aux divergences apparues entre ces deux grands groupes au niveau européen.

Actuellement, France Telecom occupe le marché du mobile grâce à sa filiale Orange, alors que Deutsche Telecom est présent sur le marché de la téléphonie fixe par le biais de la société T-Systems.

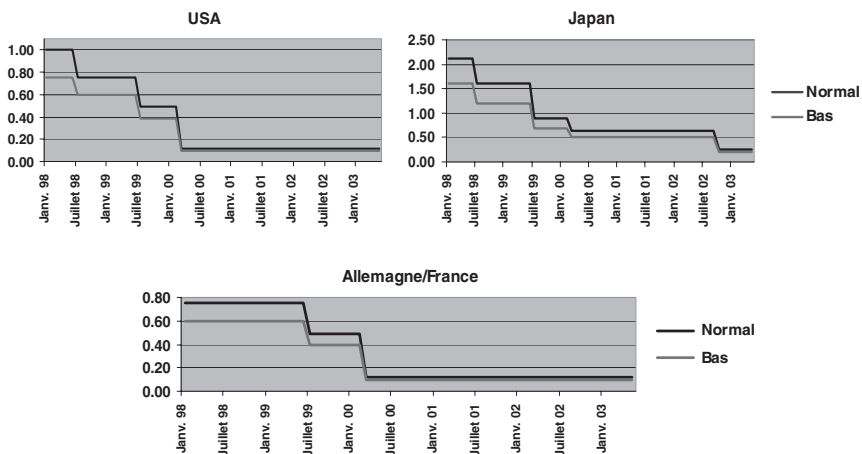
Évolution du prix des communications téléphoniques locales



Évolution du prix des communications téléphoniques interurbaine



Évolution du prix des communications téléphoniques internationales



Au côté de ces 3 grandes entreprises, on a vu se créer quantité de petites sociétés exerçant leurs activités dans des créneaux plus ou moins lucratifs. A ce jour, l'OFCOM recense plus de 300 sociétés actives dans le secteur des services des télécommunications en Suisse.

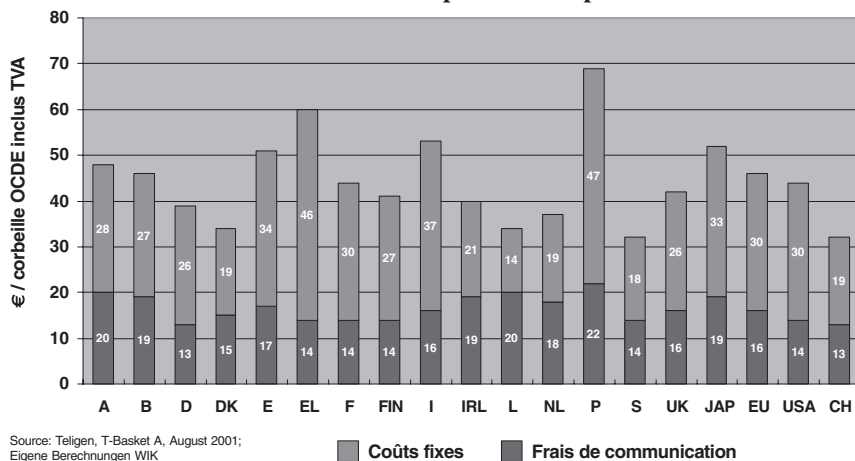
Swisscom à elle seule détient environ 2/3 du marché de la téléphonie fixe et 60 % du marché de la téléphonie mobile. Le nombre de nouveaux services a

explosé depuis 1998 et les prix de la téléphonie fixe ont été réduits d'environ 50 %.

L'interconnexion entre opérateurs fonctionne sans numérotation spéciale, de même que la portabilité des numéros.

De l'avis général de toutes les parties concernées, la concurrence fonctionne, les prix sont souvent inférieurs à la moyenne européenne et les nouveaux services foisonnent.

Facture téléphonique moyenne calculée sur la base de la « corbeille OCDE » pour clients privés



III. Swisscom opérateur historique ; nouveau positionnement

1. Réorganisations successives

Les profondes mutations qui bouleversent en particulier le marché mondial des télécommunications interpellent la Direction générale des PTT, qui réagit une première fois à la transformation des conditions cadres en lançant le projet « Optimisation des structures de gestion » (OFS), précédant la révision totale de la loi sur l'organisation des PTT (Projet TOP). Le projet OFS entre en vigueur en 1993 et garde pour les télécommunications la structure d'une direction générale et de 17 directions d'arrondissement des télécommunications. Il vise à assurer la transparence dans les questions financières, économiques et politiques au travers de centres de responsabilité, en mettant en place une gestion plus souple orientée vers la clientèle et le marché. Il introduit aussi un management par objectif, apla-

nit les structures de gestion, accélère les processus de décision et améliore la productivité en séparant clairement les tâches opérationnelles des tâches stratégiques.

Ces différentes mesures, complétées par une série de dispositions visant à la maîtrise des coûts, ont jeté les premières bases d'une approche de marché tournée vers le client, au détriment d'une culture plus bureaucratique, tournée vers le respect des règles.

Le projet OFS, interne aux PTT, sera suivi de la réforme du cadre juridique, le projet TOP.

Celui-ci consiste à mener à bien un double projet de modification législative, visant à la révision de la loi sur l'organisation de l'entreprise des PTT, parallèlement à la loi sur les télécommunications. Dès 1995, le Conseil Fédéral préconise la création de deux entreprises autonomes, La Poste, avec un statut d'entreprise de droit public et les Télécommunications dotées d'un statut de société anonyme de droit public, avec ouverture aux capitaux privés à hauteur de 49 %. La tentative du Conseil d'administration de l'époque, de créer deux sociétés autonomes, chapeautées par un holding afin d'assurer la viabilité financière de la Poste, n'est finalement pas retenue par le Parlement, qui adopte au début 1997 deux lois bien distinctes : la Loi sur l'organisation de la Poste et la Loi sur l'organisation de l'Entreprise Telecom encore en vigueur aujourd'hui.

Ces décisions font l'objet de sévères critiques de la part des milieux de gauche et des syndicats, qui voient la mise en danger de la mission de service public et la précarisation des emplois, avec la suppression du statut de fonctionnaire.

Le paquet des 4 lois sur les Télécommunications, la Poste, l'organisation de la Poste et l'organisation de l'Entreprise Telecom, entre en vigueur le 1er janvier 1998. Après 142 ans de cohabitation, le divorce entre la Poste et les Télécoms est consommé.

Fort de ces nouvelles conditions de base, Telecom PTT s'attaque à une nouvelle définition de ses structures avec le projet « change Telecom », qui démarre en 1996 déjà et qui a pour objectif l'adaptation des structures de Telecom PTT aux nouvelles conditions résultant de l'ouverture des marchés au 1er janvier 1998.

Au niveau de la direction générale de Telecom PTT, cette restructuration aboutira au 1er avril 1997 à la création de trois nouveaux départements commerciaux (International, Réseaux, Marketing & Produits), ainsi qu'à une concentration sur 4 régions seulement des activités régionales assurées jusqu'alors par 17 directions d'arrondissement des télécommunications.

Le premier octobre 1997, Telecom PTT change de nom pour s'appeler Swisscom, qui deviendra Swisscom SA le 5 octobre 1998 lors d'une entrée en bourse parfaitement réussie à Zurich et New York.

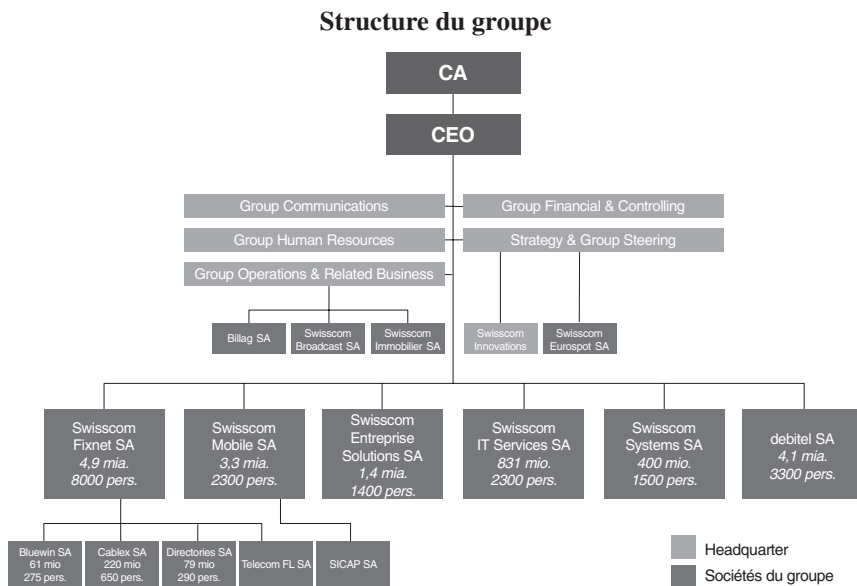
Dès son entrée en vigueur en 1998, le succès rapide de la libéralisation des télécommunications suisses entraîne la nouvelle Swisscom dans un « tourbillon » de mini réorganisations successives visant à la verticalisation des activités, à la transparence et à la réduction des coûts.

Les 3 étapes principales sont :

- Le projet « Progress », qui dès 1999 supprime les 4 directions régionales et verticalise toutes les activités
- Le projet « Fit for competition », qui consiste en un programme de 16 initiatives pour réduire les coûts.
- Le projet « Business set up », qui dès juillet 2002 met en place la structure « Holding » constituée d'un siège principal du groupe et de 6 sociétés anonymes principales dont une, Débitel, exerçant ses activités exclusivement en Allemagne, dans le secteur de la téléphonie mobile (Debitel SA)

2. Swisscom aujourd'hui

Avec un chiffre d'affaire annuel de CHF 14,5 Mia et un bénéfice net de CHF 824 Mio en 2002, Swisscom fait figure de bon élève dans le concert des sociétés de télécommunications en grande difficulté financière.

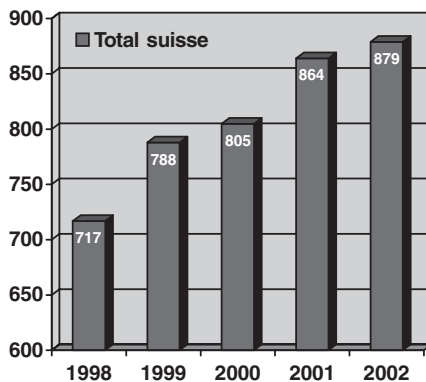


Propriété à raison de 63 % de la Confédération, Swisscom dispose d'une grande liberté d'action dans le cadre des objectifs stratégiques fixés tous les 4 ans par cet actionnaire majoritaire. Au bénéfice de la concession du service universel pour une nouvelle période de 5 ans, Swisscom bénéficie d'une forte identification du public, principalement en Suisse alémanique et dans les campagnes, continuant ainsi à jouer un rôle clef pour le développement économique du pays.

Leader du marché tant dans la téléphonie fixe que mobile, Swisscom offre une gamme complète de produits et de services de télécommunication. Opérateur polyvalent, Swisscom procède à des investissements ciblés dans les secteurs connexes en expansion, comme les services IT et l'Internet sans fil, tant en Suisse qu'à l'étranger. Entreprise responsable, Swisscom prend fait et cause pour la jeunesse, en offrant gratuitement Internet à toutes les écoles suisses et ce jusqu'à fin 2005.

Employeur moderne, Swisscom est la seule entreprise de la branche qui dispose d'une convention collective de travail, offrant des prestations d'avant-garde. Soucieuse de l'environnement, Swisscom est certifiée ISO 9001 et ISO 14001. Acteur économique important pour le pays, Swisscom offre 900 places d'apprentissage et 16'500 postes de travail en Suisse, répartis dans quasi tous les cantons.

Développement de l'effectif des apprentis Swisscom 1998-2002



Source: Swisscom SA, PERSTAT, Février 2002

3. Libéralisation et personnel

Comptant plus de 20'000 employés en Suisse lors de l'ouverture du marché à la concurrence, Swisscom a vu ses effectifs se réduire à quelque 16'500 unités (état à l'été 2003).

Héritier des nombreux avantages découlant du statut de fonctionnaire ayant prévalu jusqu'à la fin de l'année 2000, Swisscom a fait montre d'imagination et de détermination en investissant CHF 2 Mia dans les différents plans sociaux, ce qui a permis de réduire les effectifs de 4000 unités en 4 ans et à des conditions économiquement et socialement supportables pour les personnes concernées.

Parmi les mesures appliquées, on citera :

- La mise à la retraite prématurée, sans diminution des prestations et dès l'âge de 55 ans, de toutes les collaboratrices et collaborateurs nés en 1945 et avant.
- La mise à la retraite partielle (50 %) dès 55 ans, d'un certain nombre de collaboratrices et de collaborateurs des classes d'âge 1946 à 1950.
- Le transfert à « l'antenne emploi », pour une période de 1 à 2 ans selon la classe d'âge, de collaboratrices et de collaborateurs mis en surcapacité.
- L'occupation dans la société « Work Link », jusqu'à l'âge de 60 ans, de collaboratrices et de collaborateurs des classes d'âge 1946-1950, qui après avoir épuisé leur période à « l'antenne emploi » ne retrouvent pas de poste de travail.
- La création d'un fonds pour les collaboratrices et collaborateurs désireux de créer leur propre entreprise.

Ce programme, qui sert de modèle à l'Union Européenne, a permis à 96 % des personnes mises en surcapacité de retrouver un emploi dans l'année, ainsi que la création de 150 entreprises.

Grâce à ces mesures, une grande partie du personnel touché par les restructurations successives a trouvé pour le moins une solution acceptable aux problèmes économiques engendrés par les réductions d'effectifs et résultant de la libéralisation du marché.

Sur le plan général et sans compter avec l'augmentation de compétitivité de l'économie suisse faisant suite aux importantes diminutions de tarifs des télécommunications, on peut affirmer que le nombre de postes de travail créés par les nouveaux opérateurs et prestataires de services, dépassent les réductions d'effectifs opérées par Swisscom.

4. Service universel dans un environnement libéralisé

Alors qu'en période de monopole, les PTT assuraient ce qu'il est convenu d'appeler un service public, l'ouverture du marché a rendu nécessaire la définition de la desserte de base ou service universel et l'attribution d'une concession pour le garantir.

Assuré par Swisscom sur décision du Parlement de 1998 à 2002, le service universel tel que défini par le Conseil fédéral a fait l'objet d'une mise à l'enquête auprès des nouveaux opérateurs.

Seule entreprise à concourir, Swisscom, qui a renoncé unilatéralement à toute indemnisation, assurera le service universel sur la totalité du territoire jusqu'en 2007.

Le service universel comprend, pour chaque foyer établi sur le territoire suisse, le droit de disposer d'un raccordement téléphonique analogique ou ISDN et d'échanger des communications en Suisse à des tarifs limités vers le haut (prix plafond) sur ordonnance du Conseil fédéral. Accessoirement, cette ordonnance sur le service universel fixe à l'opérateur en charge de celui-ci, l'obligation de mettre à disposition des communes suisses des cabines téléphoniques publiques (nombre et localisation fixés conjointement avec l'OFCOM et les communes), d'éditer un annuaire comprenant les numéros de téléphones de tous les clients, quel que soit l'opérateur choisi, et de gérer les numéros d'urgence, le service des renseignements et des services spéciaux pour malentendants et malvoyants.

En fait, on peut également affirmer que la libéralisation du marché des télécommunications, par le biais de ses effets positifs sur la création de nouveaux services, a eu également des effets bénéfiques sur le service universel, notamment en y introduisant la technique numérique suite à une décision librement consentie par l'opérateur Swisscom.

IV. Nouveaux défis

1. UMTS

Avec l'introduction de la téléphonie mobile, l'utilisateur a personnalisé son numéro d'appel.

Le succès de la norme GSM et l'introduction du roaming (itinérance) a permis l'interconnexion des réseaux dans la plus grande partie des pays du monde.

Les besoins grandissants en vitesse de transmission, afin de permettre notamment la transmission rapide d'un grand flux de données et d'images, ont présidé à l'établissement d'une nouvelle norme, la norme UMTS. Particulièrement gourmande en fréquences, cette nouvelle norme a également donné l'occasion aux États, seuls détenteurs du droit d'attribution des fréquences, de vendre des licences aux opérateurs.

En Europe, souvent mis aux enchères, le prix de ces licences a parfois atteint des sommes astronomiques, endettant fortement leurs acquéreurs (DM 120 Mia en Allemagne). L'effondrement des valeurs technologiques a mis plusieurs opérateurs en grande difficulté parce qu'ils n'arrivent plus à assumer la dette et à investir dans les infrastructures permettant la mise en valeur des licences UMTS. De plus, l'utilité des réseaux UMTS n'étant pas encore unanimement reconnue, les applications tardent à se concrétiser. Ceci d'autant plus qu'avec l'amélioration des réseaux existants (GSM), une grande partie des nouvelles applications peut être réalisée.

Jugeant le prix demandé exorbitant, Swisscom a adopté une attitude prudente face à l'UMTS, en renonçant d'acquiescer une licence en Allemagne pour sa société Débitel. Comme ses concurrents, elle a bénéficié de prix raisonnables pour les licences acquises en Suisse, en raison principalement de la lenteur de l'OFCOM à mettre celles-ci en vente (le nombre de requérants ayant diminué fortement avant la mise aux enchères).

Il n'en reste pas moins que, concurrence oblige, Swisscom construit à grand frais un réseau UMTS, sans pour autant avoir de garantie sur le succès de ce nouveau service.

2. Régulation

En libéralisant le marché, le législateur a créé parallèlement un organe de régulation (OFCOM) ayant entre autres tâches le devoir d'aider les nouveaux arrivants à gagner des parts de marché, détenues jusqu'alors par l'opérateur historique.

La régulation mise en place dès 1998 pour libéraliser le marché des télécommunications en Suisse est unanimement considérée comme un succès. Les effets principaux étant une chute significative des prix des communications et la création de nombreux nouveaux services.

La régulation actuellement en place contraint Swisscom à ne pas gagner de parts sur le marché intérieur. La situation souvent difficile d'opérateurs étrangers sur-endettés rend problématiques les acquisitions hors frontières. Les initiatives telles Eurospot tentent d'apporter une réponse à cet épineux problème.

Il n'en reste pas moins que dans le secteur Telecom, toute initiative destinée à conquérir des marchés demande d'importants investissements, dont la rentabilité peut être remise en question par une décision du régulateur national.

3. Progrès technique

Le progrès technique reste fulgurant dans la branche des télécommunications, réduisant d'autant la durée de vie des services et des équipements.

Alors que le télégraphe a rendu de bons et loyaux services pendant 150 ans, le télex a duré 60 ans et avec le développement du courrier électronique, le téléfax risque bien de ne pas dépasser une durée de vie de 30 ans.

Dans le domaine de la téléphonie mobile, les réseaux onéreux à la construction deviennent rapidement obsolètes (Natel B, C, D), ce qui demande des périodes d'amortissement de plus en plus courtes.

En résumé, l'opérateur qui n'investit pas dans les nouveaux services est appelé à disparaître rapidement, mais l'opérateur qui investit prend le risque de faire un mauvais choix et partant, de se retrouver rapidement en difficulté financière.

4. *Visions futuristes*

Toute entreprise qui veut perdurer se doit d'être en mesure d'imaginer le futur et de tenter d'apporter une réponse à la question de savoir ce que la société attend du secteur des télécommunications à l'horizon 2020 et qu'elle pourrait être la réponse de Swisscom à ce sujet ?

Bien que toute tentative de réponse nous paraisse dangereuse, nous pouvons nous risquer à mentionner les quelques éléments suivants :

- la communication deviendra multisensorielle
- la surveillance des fonctions vitales du corps humain pourra se faire de manière continue, tout en laissant au patient son indépendance dans les déplacements
- les possibilités de formation, travail, etc. à domicile seront grandement améliorées
- l'intégration des handicapés sera facilitée (suppléer la défaillance de sens par les nouvelles technologies)
- mobilité et personnalisation de la communication seront les maîtres mots.

Ces nouvelles possibilités de communiquer auront indéniablement des conséquences sur notre comportement, notamment :

- la communication orale se développera au préjudice de la communication écrite
- la vie et les contacts seront plus spontanés et indépendants du lieu
- la limite entre communication privée et professionnelle sera encore plus floue qu'aujourd'hui

Cette évolution présente également des aspects positifs, à savoir :

- la suppression des barrières géographiques (régions périphériques)
- la difficulté grandissante à monopoliser l'information (plus de démocratie)
- l'amélioration de la qualité de vie des handicapés.

Comme chaque médaille à son revers, il y a lieu de s'attendre aux effets négatifs suivants :

- la qualité et la quantité de la communication écrite vont souffrir
- être atteignable en tout temps et en tout lieu apportera un stress supplémentaire
- détérioration de la sphère privée
- communication plus rationnelle et moins émotionnelle
- augmentation du fossé Nord – Sud / Riche – pauvre / Jeune – vieux.

V. Conclusions

Le monopole des télécommunications a été créé primitivement pour :

- garantir un accès pour tous
- réaliser des économies d'échelle
- permettre la péréquation financière (trafic international, local et interurbain).

La disparition de tout ou partie des conditions cadres qui constituaient la justification du monopole a précipité sa fin.

En effet :

- dans les pays développés, l'accès pour tous est réalisé depuis des décennies
- le progrès technique a très fortement atténué les effets des économies d'échelle. Un poste téléphonique dont la fabrication coûtait CHF 500.- dans les années 80 est avantageusement remplacé par des équipements plus performants coûtant 20 fois moins.
- la péréquation financière est devenue caduque du fait que le coût d'une connexion internationale entre les États-Unis et la Suisse qui, dans les années 80, s'élevait à plusieurs francs la minute, est aujourd'hui facturée entre 5 et 8 centimes la minute, soit environ 50 fois moins que 20 ans auparavant.

Ajouté à cela l'importance prépondérante prise par la télécommunication pour l'ensemble de l'économie d'un pays, on comprend mieux le côté irrémédiable de la fin du monopole.

La libéralisation des télécommunications a indiscutablement à son actif :

- la réduction des coûts de communication
- le développement de nombreux nouveaux services
- l'augmentation du nombre total d'emploi dans la branche des télécommunications.

Elle a par contre :

- contribué au déclin de l'industrie nationale des télécommunications
- amené une concentration des emplois dans les grands centres, principalement chez les nouveaux opérateurs
- mis à mal les relations privilégiées de proximité, principalement avec les couches les plus vulnérables de la population (personnes âgées, etc.), que pouvait dispenser l'opérateur historique protégé par son monopole, mais qui n'ont plus leur place dans un environnement concurrentiel.

Pour tirer le meilleur profit de cette nouvelle situation, il est important que :

La société

- conserve une attitude positive vis à vis des innovations techniques
- renforce les règles éthiques en matière de communication.

Le monde politique

- investisse dans la formation permettant l'accès aux nouvelles technologies de l'information
- entretienne un environnement libéral favorisant le développement des nouvelles technologies
- renforce la législation sur la protection des données personnelles, mais réduise la régulation au strict minimum
- abolisse les barrières entre le Nord et le Sud, les générations, les différentes couches sociales.

Pour ce qui la concerne, l'Entreprise Swisscom continuera à assumer sa mission, particulièrement en :

- garantissant un service universel dépassant les exigences du régulateur
- améliorant constamment la convivialité de l'accès à ses services
- investissant chaque année plus d'un milliard de francs suisses pour améliorer son infrastructure
- offrant des emplois repartis sur l'ensemble du territoire national
- consolidant sa position de leader du marché, proposant à des prix concurrentiels une gamme exhaustive de produits et de services de haute qualité.

Mesdames et Messieurs, je vous remercie de votre bienveillante attention.

L'ÉVOLUTION DES SERVICES PUBLICS EN SUISSE

DÉBAT CONTRADICTOIRE

Pour ou contre la libéralisation des services publics ?

Mardi 21 octobre 2003

avec

Michel BARDE, Directeur général de la Fédération des Syndicats patronaux

et

Michel BEGUELIN, Conseiller aux Etats

Animé par

Philippe ROY, ancien journaliste

Bienvenue dans cette dernière étape consacrée à l'évolution du service public en Suisse. Et comme annoncé dans le programme nous allons traiter de cette question qui risque peut-être de devenir encore plus importante depuis la nouvelle donne politique du week-end : « faut-il privatiser les services publics ? » Et je remercie MM. Béguelin, Barde et Roy de s'être déplacés et d'avoir travaillé pour nous offrir un débat digne de ce nom. Je ne vais pas faire un long discours et je passe tout de suite la parole au modérateur, M. Roy.

Merci beaucoup. Bonsoir Mesdames et Messieurs. Pour ou contre la libéralisation des services publics ? Quel vaste débat. Vous le savez, nous en avons beaucoup entendu parler, notamment pendant la campagne électorale que nous venons de vivre, nous en avons beaucoup entendu parler dans certains des pays voisins, par exemple de l'autre côté du Jura, où l'on pose beaucoup de questions dans ce domaine et il est vrai que nous devons nous en poser. Peut-être d'abord faudra-t-il commencer par le définir, et je pense que les deux participants à ce débat auront leur définition. Il y a une question que j'aimerais leur poser, c'est est-ce qu'on parle de services publics ou est-ce qu'on parle de services au public ? Il y a peut-être plus qu'une nuance dans ce domaine et je dois vous avouer que souvent lorsque j'entends parler de services publics, j'entends parler

des « usagers du service public », et lorsque j'entendais cela à propos des usagers de la SNCF, du service public, j'avais tendance à dire que c'étaient plutôt les trains qui étaient usagés. Le public, lui, devrait plutôt être un client et là c'est une question qui est fondamentale à mon avis et qui, en fait, sous-tend la question que nous avons ce soir de « pour ou contre la libéralisation des services publics ».

Pour en débattre, à ma droite, - c'est un hasard, — Michel Barde, qui est directeur général pour Genève de la Fédération des Syndicats patronaux, et qui ont maintenant pris le titre de Fédération des entreprises romandes. C'est très révélateur, c'est beaucoup plus clair et cela veut bien dire ce que cela veut dire, Michel Barde, après avoir été journaliste, est maintenant Secrétaire général également pour toute la Suisse romande de la Fédération des entreprises romandes.

A ma gauche, M. Michel Béguelin, Conseiller aux Etats en ballottage, qu'on espère favorable pour lui, et qui aime bien se définir comme ancien cheminot. Je crois que c'est très révélateur quand il le dit, parce que s'il y a un domaine où la notion de service public est importante, c'était bien effectivement tout ce qui étaient les voies ferrées, les trains, tout ce qui étaient les CFF, les réseaux ferrés privés qui s'ajoutaient aux CFF, et là il y a beaucoup de choses à dire. Je vais leur passer la parole à chacun à tour de rôle pendant quelque cinq minutes. Je salue l'arrivée de M. le président de l'Institut national genevois, M. Pierre Kunz et l'on va commencer par M. Barde.

Michel Barde :

Merci, d'abord je n'aimerais pas laisser la seule exclusivité de la qualité de cheminot à Michel Béguelin, j'en suis aussi un, j'ai joué très longtemps au train électrique. Donc je considère que j'ai aussi certaines capacités dans ce domaine ! Bien entendu, et je crois que M. Béguelin ne sera pas plus directif que moi, il ne s'agit pas ici de répondre très clairement par oui ou par non parce que le débat serait un petit peu limité. Je crois qu'on va essayer l'un et l'autre de faire valoir toutes les facettes du problème, bien entendu que je le ferai dans un sens plus prononcé et lui dans un autre sens plus prononcé, ce qui me paraît évident.

Ce qui me paraît nécessaire en premier lieu c'est de clarifier les terminologies parce qu'on les mélange beaucoup. Il faut distinguer la fonction publique, représentant la puissance étatique même au sens large du terme, avec les statuts qui sous-tendent le personnel de la fonction publique. Le service public n'implique pas forcément que ce service appartienne à l'Etat. Il faut distinguer troisièmement la libéralisation, libéraliser ne veut pas dire que l'on privatise. Libéraliser veut dire que l'on entre dans un domaine de concurrence, mais même un secteur de l'Etat peut entrer dans un domaine de concurrence et enfin la privatisation qui dit bien ce qu'elle veut dire, c'est-à-dire que c'est du capital privé qui prend la propriété d'une entité quelle qu'elle soit.

Donc fonction publique, service public, libéralisation, privatisation. J'insiste là-dessus parce qu'on mélange très souvent toutes ces notions qui sont quand même différentes.

Le service public n'est donc pas la fonction publique mais il en est dans certains cas parfois l'extension. On peut donner certains exemples, s'agissant des transports publics, des hôpitaux, de la poste, des télécommunications, de l'énergie, de la radio-TV, qui est un service public, la SSR, etc.

J'aimerais dire que plusieurs idées et paramètres sous-tendent la notion de service public. En gros et dans le désordre, l'universalité des prestations, aussi bien géographiquement que socialement, la gratuité ou un prix artificiellement abaissé par des subventions.

Une philosophie se dégageant du principe commercial et par conséquent de la notion de profit si souvent malheureusement décriée, et la croyance enfin que le service public échappe à la corruption. Alors ces critères correspondent à une certaine réalité, mais ils correspondent aussi à une image qui n'est pas du tout forcément celle de la réalité. Le problème c'est que ces critères souvent ne prennent pas en compte des évolutions qui sont notamment l'évolution des technologies, celles des mentalités et des comportements, l'ouverture aux échanges et la concurrence. Pourquoi ? Parce que bien souvent les statuts qui sous-tendent le service public ne sont parfois pas très éloignés des statuts qui sous-tendent la fonction publique, avec en arrière-fond une idée monopolistique qui, par conséquent, n'est pas forcément ouverte à ces notions d'évolution des technologies, de la concurrence et des stimulations qu'elle génère.

Un point essentiel, c'est qu'on a très souvent dans le service public une logique de l'offre alors que dans le secteur privé on a une logique de la demande, c'est-à-dire que le service public va vouloir offrir un maximum pour attirer vers lui la demande. Que cela soit les trains, c'est tout à fait typique, Michel Béguelin en parlera sans doute tout à l'heure. Alors cette logique de l'offre est intéressante, elle a un problème bien souvent, c'est qu'elle néglige tout le paramètre des coûts. Alors que la logique du secteur privé est très souvent inverse, c'est une logique de la demande, je réponds à la demande qui m'est faite.

Je crois que c'est très important de signaler ce point. J'ai parlé tout à l'heure de l'ouverture des échanges, qui sont très souvent consubstantiels précisément des phénomènes liés soit à la libéralisation, soit, stade ultérieur, la privatisation. Quelle est l'origine des échanges ? C'est d'abord les technologies de l'information Mesdames et Messieurs. C'est parce que les technologies de l'information ont fait des progrès invraisemblables, qu'aujourd'hui nous sommes, notamment par internet ou par d'autres canaux, en liaison avec le monde entier, que nous savons que l'on peut acheter une paire de pantalons à Hong-Kong à tel prix et de telle façon, qu'on peut acheter une villa en Californie en voyant sur le Net les pièces, la salle de bains, la salle à manger de la villa en question.

Evidemment que cet élément technologique a ajouté une dimension tout à fait nouvelle. L'OMC, je ne vais pas entrer dans un débat sur l'OMC maintenant, mais l'OMC ne fait en quelque sorte — l'Organisation mondiale du commerce — que prendre en compte d'abord ce que veulent les gouvernements et que prendre en compte cette nouvelle dimension pour tenter de réguler le marché des échanges. La Suisse est un pays ouvert, qui vit des échanges. Pratiquement un franc sur deux est gagné à l'exportation. C'est un pays de petite taille et où par conséquent ce franc sur deux gagné à l'exportation, met bien en proportion le rôle de l'industrie d'exportation par rapport à l'économie intérieure. Celle-ci est très protégée en Suisse, en partie subventionnée par l'économie d'exportation qui elle est confrontée directement à la concurrence internationale. J'ai parlé de l'OMC, un mot pour dire que l'Organisation mondiale du commerce ne demande pas la privatisation, contrairement à ce que l'on dit très souvent. L'OMC demande essentiellement la libéralisation, c'est-à-dire la mise en concurrence de services ou d'institutions, mais non pas forcément leur privatisation. Je vous ai indiqué tout à l'heure la différence qui existait entre les deux notions. L'un des principaux obstacles auxquels nous sommes confrontés me semble-t-il aujourd'hui en Suisse, mais ailleurs également, tient au fait, comme le relevait le professeur Silvio Borner, de l'Université de Bâle, que le service public est devenu une sorte d'alibi pour ne rien changer.

Donc on s'accroche à la notion de service public et puis une fois qu'on a dit service public on a tout dit, donc on refuse des adaptations et des évolutions technologiques qui sont probablement nécessaires. Vous avez entendu récemment M. Gygi, directeur général de la Poste qui est venu s'exprimer ici, qui vous disait les difficultés que lui causaient le mandat qu'il devait remplir en ce qui concerne la Poste.

Or, Mesdames et Messieurs, nous ne sommes et depuis longtemps plus en économie fermée, nous sommes une économie ouverte, nous en vivons, nous en bénéficions, mais une économie ouverte implique la concurrence et par conséquent une certaine forme de libéralisation, le stade ultime pouvant être des privatisations. Un des problèmes, je l'indique aussi, c'est que le statut des institutions de service public, s'apparente bien souvent par des revendications au statut de la fonction publique. Et cela c'est un des problèmes majeurs que nous avons, parce que par définition les statuts de la fonction publique sont des statuts tout à fait particuliers, qui s'adressent à des personnels travaillant dans des régimes par définition de monopole qui sont ceux de l'Etat et il y a là un hiatus avec la nécessaire libéralisation de certains services publics. Je crois que nous sommes dans une situation où nous devons opérer une certaine révolution mentale, Philippe Roy l'a rappelé tout à l'heure, pour passer d'une stricte notion de service public à une notion de service au public.

Cette évolution est d'autant plus nécessaire que les comportements se modifient. Le temps de travail est de plus en plus différencié, les loisirs sont de plus en plus

éclatés et par conséquent nous n'avons plus des homogénéités qui s'adaptent fort bien aux types de services que nous connaissions auparavant. Il y a un certain bétonnage de la fonction publique qui déteint sur le service public que je différencie de la fonction publique proprement dite, est-ce que ce bétonnage se justifie encore ? Est-ce que la bureaucratie qui en découle est toujours supportable ? La nécessaire sécurité juridique implique-t-elle une telle réglementation ? Ce qui est souhaitable c'est de faire de l'Etat un Etat fort dans ce qui constitue ses fonctions essentielles de puissance publique, la magistrature, la régulation, la distribution, mais non pas un Etat qui intervient dans tous les domaines. Je le répète, le service public doit s'adapter pour devenir de plus en plus un service au public et il peut y avoir ici toutes sortes de formules, des concessions avec des conditions, des subventions, des libertés d'action et de manœuvre, toutes sortes de formules existent de ce point de vue là. J'aimerais aborder un dernier point, pour ne pas allonger, qui sont les besoins, j'ai écrit ici les besoins humains de références et d'identité.

Je crois fortement à ces besoins. J'y crois d'autant plus que dans des sociétés où encore une fois comme je l'ai dit tout à l'heure les échanges augmentent considérablement, je suis tout à fait convaincu que les êtres humains, c'est-à-dire nous tous, avons besoin de repères, de références et d'identité. Et ce point n'est pas à négliger, mais j'aimerais dire tout aussi bien que si on affaiblit nos structures en croyant les protéger, on les rendra d'autant plus vulnérables avec le risque, via la concurrence, d'une perte d'identité. Il y a donc à faire une pesée d'intérêts entre les avantages identitaires et référentiels dont je viens de parler du service public et la nécessaire stimulation de par la concurrence.

Je l'ai dit et j'en termine par là, il faut aussi avoir un rapport clair entre ce qui est du ressort de l'économie intérieure et de l'économie d'exportation qui elle, sans réserve, est soumise à la concurrence internationale et qui soutient très largement l'économie intérieure qui elle est fortement protégée par toute une série des mesures que j'ai rapidement esquissées tout à l'heure. Je pense que pour la suite nous aurons l'occasion de poursuivre les échanges. Voilà quelques pistes que je vous ai indiquées en introduction, je vous remercie.

Philippe Roy :

Merci Michel Barde, un autre Michel maintenant pour nous donner un point de vue j'imagine un peu opposé. Michel Béguelin, c'est à vous !

Michel Béguelin :

Bonsoir Mesdames, bonsoir Messieurs, ce n'est pas un point de vue opposé, c'est un point de vue, — ce ne sera pas un débat alors ? — Si si, il y aura un débat, mais il y a des éléments où l'on peut se rejoindre et puis d'autres où l'on peut s'affronter.

La définition générale, je vais me concentrer sur les services publics, aujourd'hui les services publics dits fédéraux, les anciennes régies fédérales, Swisscom – Poste – CFF – radio-TV, simplement en insistant par exemple sur ce qu'on est en train de vivre maintenant avec la Poste ou avec les CFF.

Comme Conseiller aux Etats je préside la commission de gestion. J'en ai fait déjà partie au Conseil national. L'un des éléments de la commission de gestion, c'est de suivre la gestion du Conseil fédéral sur la gestion Swisscom – Poste et CFF.

Donc j'en connais un bout depuis l'intérieur. Les pistes qui ont été indiquées par Michel Barde, logique de l'offre, logique de la demande, je vais tout de suite commencer par ça, parce que du côté de la notion de service public, cette notion fédérale, il y a un aspect, je dirais historique, qu'il est quand même important de rappeler, d'ailleurs j'ai vu que dans ce cycle des conférences, la première c'était l'histoire en fait de l'institution des services publics, mais j'aimerais quand même rappeler cet aspect-là, c'est que la Suisse moderne de 1848, le service public a été un élément je dirais qui a marqué vraiment, on voulait que dans l'ensemble de la Confédération on bénéficie d'un système fédéral qui a profondément marqué la Suisse.

C'est par exemple le réseau des chemins de fer, mais cela a commencé par le réseau de la Poste, et puis cela a continué par le réseau des chemins de fer. Je rappelle que les chemins de fer pendant cinquante ans ont été totalement privatisés et que c'est en février 1898 que le peuple suisse a décidé la nationalisation des chemins de fer, parce que la privatisation avait été un échec total et complet. Total et complet et il faut lire le message du Conseil fédéral de l'époque pour se rendre compte combien c'était catastrophique.

Les réseaux se battaient entre eux, il n'y avait pas de cohérence du réseau, pas de correspondance, il fallait chaque fois changer de compagnie, il fallait prendre un nouveau billet, enfin c'était absolument catastrophique et c'était devant cette catastrophe généralisée que le peuple suisse, tenez-vous bien, à la majorité absolue des citoyens, c'est probablement le seul cas où le peuple suisse à la majorité absolue des citoyens, a accepté la nationalisation des chemins de fer à l'époque, et ça a été la création des CFF je dirais en 1902. Et l'objectif à l'époque, Poste et CFF, c'était répartir les emplois, répartir les biens fédéraux si je puis dire sur l'ensemble du territoire.

C'est pour cela qu'il y avait onze arrondissements postaux, à l'origine il y avait cinq arrondissements des CFF, il y avait des ateliers à Coire, à Bellinzone, à Yverdon, à Olten, etc. pour que les emplois fédéraux se répartissent dans l'ensemble de la Confédération et cela a été un ciment fédéral, cela a été un des éléments de la solidarité confédérale, ce service public.

Et maintenant, alors il y a l'évolution et cette évolution je pense que personne ne s'y oppose, en tout cas pas les cheminots et pas les postiers non plus, simplement

parce que l'on s'est adapté, on a passé de la vapeur à l'électricité, on a passé de toute une série de rationalisation et j'en parle alors comme ancien vice-président du syndicat des cheminots, on avait un objectif et depuis les années septante en tout cas c'était extrêmement clair, oui à la rationalisation, nous la voulons parce que nous avons toujours voulu un chemin de fer moderne et performant, nous la voulons, mais chaque fois qu'on rationalise on veut qu'une partie du bénéfice de la rationalisation retourne vers le personnel.

Une partie du bénéfice va bien sûr à la clientèle, c'est clair, mais une partie doit retourner vers le personnel parce que c'est fondamental pour la continuité de l'institution et pour, je dirais, l'engagement, la motivation du personnel. Et cela a toujours fonctionné comme ça, d'ailleurs regardez au niveau des CFF depuis ces vingt dernières années il y a 15'000 emplois qui ont été supprimés, vous n'avez pas vu beaucoup de grèves, simplement parce qu'on a d'abord un travail, un partenariat social solide avec la direction de l'entreprise et puis, d'autre part, pour toutes les mesures de rationalisation on s'est donné le temps nécessaire pour pouvoir les faire sans dégâts collatéraux. C'est la logique de l'offre, la logique de la demande.

C'est un élément que je veux vraiment approfondir parce que le hasard a fait que je me suis trouvé récemment avec le directeur des CFF, M. Weibel, et je lui ai posé une question, parce qu'il avait écrit un article dans « la vie du rail », puisque maintenant il est administrateur de la SNCF en plus d'être président des CFF. Il est membre du conseil d'administration de la SNCF et puis il a des problèmes avec l'Europe.

Alors M. Gygi vous a sans doute dit que pour lui la pression de l'Europe était obligatoire, il fallait s'y soumettre, il fallait se précipiter et si possible aller au-devant de la libéralisation voulue par l'Europe. M. Weibel, lui, fait le contraire, il demande des expertises juridiques pour savoir comment ne pas appliquer certaines dispositions européennes qui casseraient complètement le système helvétique des transports.

Je m'explique. L'ouverture à la concurrence du trafic interville casse l'horaire cadencé, cela casse le jeu des correspondances, cela casse le jeu des tarifs avec abonnement demi-tarif, abonnement général, etc., valables en même temps pour le trafic d'agglomération, vous cassez tout le système. Simplement parce que vous mettez en concurrence la SNCF ou la DB, et puis je ne sais pas, mais par exemple on va dire nous on prend douze trains Genève-Zurich, tel autre compagnie va dire eh bien nous on prendra Bâle-Genève, etc. et puis chacune de ces entreprises-là va prendre ce qui l'intéresse. Elle optimise ce qu'elle veut sur ce tronçon-là et on se retrouve, on va se retrouver si on fait ça exactement dans la situation où l'on s'est trouvé en 1897-1898 où vous avez un truc totalement incohérent qui vous échappe parce que vous avez parcellisé l'ensemble de l'offre ferroviaire, de l'offre service public, transports publics, qui est reconnue sur le plan

international comme étant exceptionnelle, et c'est même un facteur d'implantation qu'on met en évidence dans les publications de l'OOSEC, vis-à-vis des entreprises étrangères pour leur dire de venir en Suisse.

En Suisse, vous avez des infrastructures de services publics performantes modèles. Venez chez nous, c'est reconnu sur le plan international. Mais maintenant avec l'évolution qui est en cours, on est en train de casser ça. Pas dans tous les domaines, mais avec la généralisation, la qualité qui existait commence déjà à se détériorer, et cet avantage que nous avons, est en train d'être court-circuité par différentes interventions. Je précise, et c'est le politicien maintenant qui parle, à l'époque, lorsque les décisions ont été prises de séparer par exemple Télécom de la Poste, ou bien de modifier le statut des CFF en introduisant un élément, parce qu'il y avait un élément de sclérose à l'interne des CFF, il y avait beaucoup de citadelles avec des divisions internes qui défendaient leur territoire avec bec et ongles et il y avait des adaptations qui étaient nécessaires.

Et à l'époque du côté de la gauche nous avons joué ce jeu, on a dit il faut une adaptation, je pense à l'évolution technologique, on n'a pas du tout exclu si la séparation Télécom s'est effectuée c'est précisément à cause de l'évolution technologique, je pense au portable, à l'évolution de la technologie du portable, eh bien on a joué le jeu, on a dit il faut s'adapter, c'est clair et on a mis en place des lois avec une série de garde-fous et puis maintenant on constate que dans certains domaines les garde-fous sont en train d'exploser, ou bien avec la Poste que tout d'un coup on dit le garde-fou voulu par la politique, ah c'est un obstacle, on doit s'en débarrasser le plus rapidement possible.

Mais non, on doit travailler avec. Idem du côté CFF, je vous ai cité l'exemple qu'on est en train de vivre, avec la libéralisation du trafic interville, vers à quoi cela va, cela va vers la catastrophe M. Weibel dixit, on va vers un désastre si on applique ça. J'entends est-ce qu'on veut aller vers un désastre ? Je pense qu'il y a des éléments de correction à introduire pour précisément garder la qualité que le peuple suisse a voulu, et puis qu'on garde cet élément-là tout en l'adaptant à l'évolution actuelle et pour moi c'est cela l'objectif, je dirais en 2003, du service public, c'est garder cette qualité-là, garder ce niveau de performance-là, pour tout le monde, parce que maintenant on concentre tout, on a tendance à tout concentrer sur le plateau pour viser la performance et on abandonne les régions périphériques et ce qui me paraît le plus grave alors dans notre pays, dans notre Confédération, c'est que tout d'un coup les minorités linguistiques deviennent des facteurs de coûts et cela me paraît particulièrement grave. J'arrêterai là, car je pense que le débat est bien lancé.

Philippe Roy :

Merci Michel Béguelin, effectivement il y a des choses très intéressantes, bien évidemment, qui ont été dites de part et d'autres.

J'aimerais vous poser une question aux deux : qu'est-ce qui est, au vu de ce que vous avez dit, qu'est-ce qui est concrètement possible dans un petit pays comme le nôtre, avec une population relativement restreinte, avec une superficie géographique restreinte, qu'est-ce qui est possible dans le domaine de la libéralisation ? Je pense à ce qu'a dit Michel Béguelin en ce qui concerne effectivement par exemple les liaisons de ville à ville entre Genève et Zurich : qu'est-ce qui est possible si on veut assurer une continuité du service au public dans tout le pays.

Je pose une autre question à M. Barde — je vais me faire un petit peu provocateur — est-il normal que le prix d'une lettre expédiée depuis le fin fond du Lötschental ou du Val d'Anniviers – et ce n'est pas du tout péjoratif parce que j'adore ces régions – soit le même que pour une lettre qui part de Genève pour Onex ?

Actes de l'Institut national genevois à disposition du public

- N° 1 Répertoire
- N° 2 Aloïs Duperrex : Etudes de l'eau dans les sols organiques et minéraux
- N° 3 Lucien Fulpius : Les institutions politiques de Genève des origines à la fin de l'ancienne république
- N° 4 Jean Hercourt : Hommage
- N° 5 Jean Georges Lossier et Albert Py : Hommage
- N° 6 Marcel Nicole : Le tourisme facteur économique
- N° 7 Charles Duchemin : Le rôle de l'agriculture dans l'économie genevoise
- N° 11 Le travail temporaire intérêt économique et nécessité sociale
- N° 12 Les métiers de l'informatique
- N° 13 Albert Cohen : Hommage
- N° 15 Quinzaine ferroviaire
- N° 18 Auditions sur l'énergie
- N° 19 Quinzaine de l'aviation
- N° 21 Quinzaine de l'espace
- N° 24 La quinzaine de la télévision
- N° 27 Les surgénérateurs - vrai ou faux problème ?
- N° 36 Annales 1992
- N° 37 Annales 1993
- N° 38 Quinzaine novembre 1993 - Genève, architecture et urbanisme
- N° 39 Quinzaine de l'agriculture
Quinzaine de la démocratie
- N° 40 Annales 1996
- N° 41 Au XIXe siècle Genève se réveille et construit
(Prix d'histoire de l'ING)
- N° 43 Annales 1999
- N° 44 Annales 2001 – Démocratie et média – La mondialisation – Les réseaux et la criminalité internationale – La musique profane à Genève au temps de l'Escalade
- N° 45 Annales 2002 – Démocratie et média (Eliane Ballif - Laurence Deonna) – Beat Kappeler : La mondialisation – Massimo Patane : Le choc du pluralisme au Proche-Orient – Ivan Pictet : Genève peut-elle vivre sans sa place financière ?
- N° 46 Annales 2003 – Tome I : Serge Paquier – Département d'histoire économique de l'Université de Genève : L'évolution des services publics en Suisse – pour une histoire du service public en Suisse (XIXe-XXe siècles) – Raymond Battistella, directeur général des Services Industriels de Genève : L'évolution des services publics en Suisse – Un nouveau service public – Ulrich Gygi, directeur général de la Poste Suisse : L'évolution des services publics en Suisse – Efficacité entrepreneuriale et service public postal : une contradiction ? – Pierre Steiner, directeur des relations extérieures Swisscom SA : L'évolution des services publics en Suisse – Télécommunications suisses : Opportunités et contraintes d'une reconversion – Débat avec Michel Barde, Directeur général de la Fédération des Syndicats patronaux et Michel Béguelin, Conseiller aux Etats : Pour ou contre la libéralisation des services publics ?

Les numéros manquants sont épuisés