

# La répartition des tâches entre l'Etat et l'économie privée

Autor(en): **Basler, Konrad**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Ingénieurs et architectes suisses**

Band (Jahr): **105 (1979)**

Heft 12: **SIA, no 3, 1979**

PDF erstellt am: **27.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-73836>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

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

# La répartition des tâches entre l'Etat et l'économie privée<sup>1</sup>

## Economie de privilèges ou émulation créative ?

par Konrad Basler, Esslingen/Egg

**Le problème de la répartition des tâches entre l'Etat et l'économie privée touche des questions fondamentales de l'ordre économique. Quelles sont les tâches de l'Etat et quelles sont celles de l'économie privée ? Ce problème n'est pas nouveau mais il est demeuré actuel durant des décennies et même des siècles, car chaque époque doit trouver elle-même la réponse à cette question. Dans la période de l'après-guerre, la Suisse a connu une tendance à attribuer toujours plus de tâches à l'Etat. Un désenchantement s'ensuit actuellement. Le conseiller national Konrad Basler a déposé un postulat, exhortant le Conseil fédéral à examiner cet ensemble de problèmes dans son contexte actuel.**

**La TVA entraînant une distorsion de la concurrence en privilégiant les prestations publiques, celles-ci entrent en concurrence avec celles des entreprises privées, les administrations cantonales et communales réalisent des tâches pour lesquelles leur rôle devrait se limiter à celui d'arbitre ; tout cela amène à attribuer toujours plus de tâches à la Confédération, aux cantons et aux communes. Une nouvelle conception de la répartition des tâches entre les communautés publiques et l'économie privée s'impose pour diverses raisons.**

### Puissance croissante des fonctionnaires

Le nombre de fonctionnaires a augmenté de 100 000 entre le recensement de 1960 et celui de 1970, c'est-à-dire de plus d'un tiers en 10 ans, faisant passer de 280 772 à 380 360 les places dans l'administration. En 1970, une personne sur 8 candidats obtenait une place dans les services publics ; 60 ans plus tôt, seule une personne sur 14 obtenait un tel poste. La plus forte augmentation de personnel s'est produite sur le plan cantonal et communal. La ville de Zurich comptait autant d'habitants en 1975 qu'en 1950. Toutefois, pendant ces 25 ans, l'effectif du personnel de la ville de Zurich a augmenté de 56 %.

Dans un ouvrage ("L'effectif des fonctionnaires en Suisse"), le professeur H. Kleinfefers de Fribourg compare l'effectif du personnel de certaines collectivités publiques de l'année 1975 avec celui de 1970. L'effectif des fonctionnaires des 10 cantons examinés a encore augmenté en moyenne de plus d'un quart. Si depuis le milieu de ce siècle, la Confédération n'a plus augmenté ses effectifs, il n'en a cependant pas été ainsi dans tous les services publics, puisque 300 000 places de travail environ ont été supprimées dans le secteur privé par suite de la récession.

De plus, les statistiques dont nous disposons ne fournissent pas de chiffres sur le nombre d'employés engagés par des corporations de droit public sur la base de contrats de droit privé ; elles ne donnent pas non plus de chiffres sur le nombre d'employés occupés dans les entreprises mixtes, avec participation de corporations de droit public.

### Le secteur étatique s'étend à pas feutrés

L'Etat a le devoir de préserver notre indépendance, de faire régner l'ordre et de développer le bien-être général. En ce qui concerne cette dernière tâche, qui comporte des exigences croissantes, il manque de critères de sélection à l'égard de l'économie privée. Mais s'il est incontestable que la construction des routes et des voies de chemin de fer, l'information, les aéroports et les voies aériennes, l'alimentation en eau et en électricité, la distribution du gaz et le chauffage à distance sont de la compétence de l'Etat et si ces acquis entraînent pour leur part de nouvelles tâches, telles que l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et la planification de homes et d'hôpitaux, néanmoins leur exploitation et leur entretien pourraient être assumés par le secteur privé. Les facultés d'imagination, la concurrence, l'émulation, l'adaptation et la mobilité ainsi qu'une délimitation claire entre mandataire et mandant parlent là aussi en faveur des prestations

privées, alors que la responsabilité incombe finalement aux collectivités de droit public.

Cela exige néanmoins une répartition délibérée des tâches. Car une imputation inégale des frais internes et les avantages fiscaux donnent des privilèges à l'Etat, qui se traduisent par une distorsion de la concurrence. L'élaboration de projets aboutit souvent à la réalisation d'instituts, établissements et services nouveaux que l'administration, en vertu d'un droit coutumier, a pris l'habitude d'exécuter elle-même, procédant ainsi à un transfert en sa faveur des moyens financiers disponibles au lieu d'attribuer des mandats à l'économie privée. En 1975, par exemple, les services cantonaux des routes ont utilisé eux-mêmes 40 % en moyenne des crédits accordés pour l'établissement de projets ou à la direction de travaux de routes nationales, le solde ayant été attribué à des bureaux d'ingénieurs privés. La part que s'attribuent les Administrations cantonales varie fortement d'un canton à l'autre (13-73 %), ce qui démontre bien que les tâches ne sont pas réparties en fonction de critères objectifs mais qu'elles le sont au gré des administrations publiques. Les prestations de services ne requièrent pas de crédit d'ouvrage. Il s'agit de tâches spécifiques ; leur extension s'opère silencieusement, car elle n'est pas soumise au contrôle du Parlement et du peuple. Il semble que le secteur artisanal et industriel se porte mieux dans ce domaine, les crédits d'ouvrage devant être approuvés et les pouvoirs publics ayant l'obligation de mettre ces travaux en soumission. Nombreuses sont toutefois les personnes qui ignorent que seule la réalisation d'ouvrages nouveaux est confiée au secteur privé alors que leur exploitation et leur entretien sont assumés par l'Etat. Les moyens financiers étant limités et les frais d'entretien des infrastructures toujours plus élevés, les montants destinés aux investissements diminuent régulièrement ; cette situation exige que l'on procède rapidement à une nouvelle définition des tâches des pouvoirs publics, de manière à obtenir une redistribution au secteur privé d'une partie des tâches, toujours plus nombreuses, que par un transfert les collectivités publiques ne cessent de s'attribuer.

### Attribution judicieuse de tâches à l'économie privée

L'accroissement des charges financières incombant aux collectivités publiques, dont les tâches augmentent régulièrement, devrait nous inciter à réexaminer soigneusement les possibilités d'une redistribution à l'économie privée non seulement de tâches nouvelles mais aussi de tâches assumées jusqu'ici par les pouvoirs publics. Les moyens financiers nécessaires pourraient être obtenus par un

<sup>1</sup> Traduction d'un article ayant pour titre *Die schwere Hand des Staates*, paru dans la *NZZ* des 11 et 12 décembre 1978.

prélèvement chez les usagers ou par le moyen de taxes. A titre d'exemple, tiré du domaine de la protection de l'environnement, citons le *contrôle des gaz d'échappement* qui pourrait être confié au secteur privé. Aux Etats-Unis, les contrôles des véhicules se font exclusivement par des garagistes privés. Un macaron, collé sur la vitre du véhicule, signale qu'il est apte à circuler. Les garagistes n'ont aucun intérêt à frauder, car s'ils le font, la concession de contrôle leur est retirée et, dans le même temps, cette source de revenus.

Il y a de nombreux exemples d'attribution *judicieuse* de tâches à l'économie privée. Mentionnons, entre autres, le service du gaz de la ville de Zurich qui restitue son service d'installations et d'entretien dans les immeubles à la corporation des ferblantiers et des installateurs sanitaires. L'artisan de quartier est en effet mieux à même d'effectuer rapidement les réparations que ne l'est un atelier central des Services industriels d'une ville. Ainsi cette prestation de service perd-elle également son caractère de monopole.

Il serait de même possible de transférer un grand nombre d'activités du secteur public à l'artisanat et aux professions libérales, ceci sans modifier pour autant le rôle et les ressources fiscales de l'Etat ; notamment : entretien et surveillance des routes et bâtiments, aménagements extérieurs, travaux forestiers, travaux d'imprimerie, voirie, abattoirs, projets architecturaux et de génie civil, travaux de géomètres, direction de travaux, travaux de recherche et de développement, à l'exclusion de la recherche fondamentale. Il est à relever en effet que, pour un nombre constant d'habitants, le mode d'utilisation des deniers publics s'est totalement transformé, à savoir que les investissements diminuent et que les frais de fonctionnement augmentent. C'est la raison pour laquelle il faudrait aussi avoir recours aux prestations privées pour l'entretien et l'exploitation des constructions publiques, soit là où le monopole de l'Etat ne se justifie pas de manière impérative.

### Fonction de contrôle de l'Etat

Les exemples mentionnés ont été choisis intentionnellement dans le secteur classique des intérêts publics. Il s'agit de la santé et de la sécurité de la population. Affirmer que seul l'Etat est à même d'assumer une responsabilité face à la collectivité est un argument que l'on avance de façon courante lorsqu'il s'agit d'évincer les prestations de l'économie privée dans le domaine des tâches d'intérêt public. On satisfait pourtant également à ce principe lorsque la tâche de l'Etat n'est que *subsidaire* et qu'il n'assume qu'un rôle de *surveillance*. On peut en effet parfaitement faire dépendre les prestations d'intérêt public de conces-

sions accordées au secteur privé, comme le font, par exemple, les usines électriques de certains cantons qui donnent des concessions aux électriciens.

Le Service fédéral des routes et des digues a donné un exemple convaincant de ce qu'il est possible de faire pour sauvegarder l'intérêt public en faisant appel à l'économie privée. Ainsi à l'époque de la construction des autoroutes, le nombre d'ouvrages d'art (ponts) à réaliser ayant augmenté de manière vertigineuse et la statique de chaque ouvrage ayant exigé un contrôle tant du point de vue de la sécurité que du coût, le SFRD a-t-il demandé pour chaque projet de pont un rapport de contrôle à un bureau d'ingénieur qui n'avait pas participé à l'élaboration du projet.

La qualité de l'expertise n'est en effet pas supérieure parce que le spécialiste qui en est chargé est employé par l'Administration plutôt que par un bureau privé bien mené. Si l'on admet que ce sont des privés qui jugent de la sécurité de ponts ou de constructions destinées à la protection civile, voire même qu'ils établissent des normes techniques, il serait certes aussi possible d'attribuer aux entreprises privées des travaux d'entretien et d'inspection dans tous ces nouveaux domaines que sont l'environnement, la protection civile, la protection des eaux, etc.

Les pouvoirs publics se borneraient alors à distribuer les mandats de contrôle, à s'assurer qu'ils soient exécutés, à prendre connaissance des rapports de contrôle et à veiller à l'élimination des éléments faisant l'objet d'une contestation. Le contrôle fait par l'Etat ne serait que le *deuxième maillon* de la chaîne puisque son rôle consisterait à garantir un contrôle exécuté par des professionnels qualifiés non liés aux responsables de l'exécution.

### Les apparences sont trompeuses

Durant la récession de 1974/1975, le secteur de la construction a débauché un tiers de ses effectifs alors que l'Administration embauchait encore du monde. Le 50 % du volume total des constructions émane actuellement des collectivités publiques. Celles-ci gardent toutefois pour leurs services autant de travaux qu'il leur en faut pour occuper leurs effectifs accrus et elles ne distribuent que le solde, celui-ci ayant fondu de manière démesurée. Ainsi à la fin de 1974, le chef d'une division des constructions des PTT a-t-il retiré un mandat à un bureau en alléguant que les PTT avaient pu engager du personnel et que par conséquent ils seraient, au cours des prochains temps, en mesure d'effectuer *eux-mêmes* leurs travaux. Ce même service assurait en revanche qu'il ne manquerait pas, dès qu'il serait surchargé, de faire appel à nouveau au bureau d'ingénieur concerné.

Après quatre années de récession, les budgets publics destinés aux crédits d'ouvrages et les subventions fédérales complémentaires font partiellement défaut. C'est la raison pour laquelle les administrations élaborent elles-mêmes les projets ou les confient à d'autres services publics. Vu que dans les calculs de leurs propres coûts, les services publics ne tiennent que très rarement compte des frais indirects (loyer, vacances, service militaire et absences pour cause de maladie), des assurances, des frais occasionnés par les concours, des intérêts et des impôts sur le capital d'exploitation, voire même de l'ensemble des frais généraux administratifs, leurs prestations *semblent* donc toujours plus avantageuses que celles offertes par les privés. D'autant plus qu'il est facile de retirer des budgets les mandats qui devraient être attribués à l'économie privée ; tout ce qui touche aux effectifs du personnel au sein d'une administration reste toutefois intangible. La question de savoir quelles prestations sont plus avantageuses sur le plan économique global est par conséquent éliminée sous le prétexte fallacieux d'économies qui ne sont qu'apparentes.

### Le self-contrôle n'est pas satisfaisant

Si de plus, la TVA telle qu'elle est prévue, devait quand même finalement être introduite, les bureaux indépendants seraient doublement pénalisés par rapport aux pouvoirs publics puisque l'assujettissement des ingénieurs et des architectes indépendants aura pour effet de « renchérir » leurs prestations à raison du taux de la TVA. Sans directives précises, les services cantonaux et communaux choisiront évidemment la solution qui leur sera la plus favorable, soit de *se charger eux-mêmes des travaux*, leurs propres prestations n'étant pas grevées de la TVA. Par ailleurs, les projets réalisés par les sociétés immobilières n'étant pas assujetties à la TVA, ces dernières engageront du personnel technique, réduisant encore plus le volume des travaux qui pourrait être attribué aux bureaux techniques indépendants, pourtant déjà défavorisés. En conclusion, il faut rappeler que ce qui parle *en faveur des bureaux d'ingénieur et d'architecte indépendants* est que cette solution permet de faire une distinction claire entre les tâches incombant au mandant (le service de l'administration en tant que représentant de la collectivité) et celles qui sont du ressort du mandataire. Cette solution permet aussi de distinguer clairement la prestation de contrôle et celle qui consiste à faire preuve *d'imagination* et de créer une émulation sur le plan des capacités, de la qualité et de la souplesse. En effet, si le mandataire et le service public ne font qu'un, il n'y a plus de contrôle entre mandant et mandataire ou entre maître

de l'ouvrage et son conseiller. Le cas du projet du tunnel de la Furka a démontré récemment de façon probante quelles sont les conséquences de ce système qui veut que les pouvoirs publics exécutent eux-mêmes les travaux. Le principe même de la distinction entre les deux rôles qui vient d'être expliqué peut d'ailleurs être généralisé de la manière suivante : lorsque l'Etat établit les règles du jeu pour la mise au concours d'un projet, il devrait se borner au rôle d'arbitre et renoncer à vouloir également assumer le rôle de concurrent.

### Une cause de mauvaise humeur contre l'Etat

Lorsque l'on sait que la quote-part des impôts a augmenté de 50 % dans certains secteurs de l'économie privée au cours des dix dernières années et que, de plus, la concurrence que lui font les services publics s'est encore accrue, il ne faut pas s'étonner qu'une certaine lassitude apparaisse dans les milieux privés à l'égard

de l'Etat. Même les personnes les plus raisonnables choisiront alors les moyens les plus grossiers, soit le refus de tout projet de réforme fiscale tendant à accroître les impôts puisque seul ce moyen permet de refuser à l'Etat les moyens financiers indispensables à l'extension de ses activités.

### Partenaires frustrés

Etant donné qu'il n'existe aucun critère de répartition des prestations de service entre l'économie publique et l'économie privée, les directeurs d'instituts et d'établissements ainsi que les chefs de services publics se sentent frustrés aussi bien que les entreprises privées en leur qualité de contribuables. Bien que la Confédération ait limité davantage l'extension de ses services que ne l'ont fait les cantons et les communes, elle doit toutefois procéder encore à une définition des tâches de ses deux Ecoles polytechniques de Zurich et de Lausanne ainsi que de leurs

établissements annexes. Car si celles-ci étendent leur champ d'activité au-delà de l'enseignement et de la recherche en offrant des prestations de service, elles courent le risque d'entrer en concurrence avec l'économie privée. Dans ce cas, il conviendrait avec raison de leur dénier la liberté de l'enseignement et de la recherche.

L'incertitude qui règne actuellement au sujet de l'assignation d'une tâche aux services publics ou à l'économie privée permet de déclarer tâche publique pratiquement chaque prestation de service. La libre concurrence ne peut plus fixer cette limite parce que les entreprises publiques revendiquent aujourd'hui de trop nombreux privilèges. Une délimitation claire est néanmoins aussi dans l'intérêt de l'économie publique. Cette redéfinition est devenue urgente sur le plan politique.

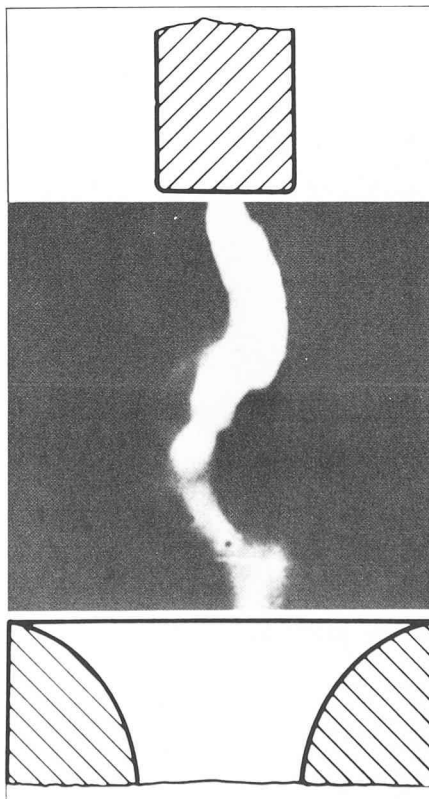
Adresse de l'auteur :  
Konrad Basler, D<sup>r</sup> ès sc., ing. SIA  
8133 Esslingen/Egg

## Industrie et technique

### Les plasmas d'arc électrique

Les plasmas sont des gaz ionisés, c'est-à-dire qu'ils peuvent conduire le courant électrique. Chaque matière (à part l'hélium) est solide à une température suffisamment basse, par exemple la glace. Si l'on y conduit de l'énergie, on élève sa température, ce qui a pour conséquence qu'elle devient liquide (dans notre exemple : de l'eau) ; en continuant le chauffage, elle arrive à la forme gazeuse (dans notre exemple : de la vapeur d'eau). Les gaz sont des isolateurs électriques : si l'on applique une tension électrique à deux contacts métalliques séparés par une distance « gazeuse », aucun courant ne circulera. Les plus petits éléments des gaz sont les atomes, neutres au point de vue électrique. Si l'on chauffe des gaz jusqu'à 5000°K (température en °C +273°C), les atomes sont décomposés en ions positifs et en électrons négatifs électriques (= ionisés). Le gaz est alors à même de conduire le courant et est nommé plasma à cause de cette nouvelle propriété. Plus la température est haute, plus d'atomes peuvent être ionisés. Pour cette raison, la conductibilité électrique s'élève à mesure que la température augmente. A 20 000°K, les plasmas conduisent le courant électrique environ 10 000 fois moins bien que de bons conducteurs à température ambiante.

Les plasmas d'arc électrique sont des plasmas dont la température se situe entre environ 5000°K et 50 000°K et brûlant à la pression atmosphérique ou au-dessus.



Arc soufflé longitudinalement entre les électrodes hachurées. (Photo Brown Boveri)

La création de plasmas d'arc électrique par chauffage du gaz froid se fait électriquement, optiquement (par absorption de rayonnement) ou par haute fréquence (par absorption de micro-ondes). A côté de la conductibilité électrique déjà

mentionnée, le plasma possède les propriétés exceptionnelles suivantes :

- émission de lumière (de là plasma d'arc = lumière),
- grande capacité calorifique,
- très faible densité,
- mouvement lors de l'exposition à un champ magnétique.

Les deux dernières propriétés font que la colonne d'arc électrique se produit souvent sous une forme courbe (de là plasma d'« arc » électrique).

Ces caractéristiques remarquables permettent des applications techniques tout à fait spécifiques, par exemple :

- L'émission de lumière fait l'objet d'applications entre autres dans les lampes à haute intensité lumineuse au xénon sous haute pression.
- La grande capacité calorifique est utilisée pour le soudage et dans les fours à arc électrique.

Dans les disjoncteurs électriques, plusieurs propriétés sont utilisées simultanément.

Pendant l'enclenchement, un arc (conducteur électrique) se produit, qui doit être éteint le plus rapidement possible (isolateur électrique). Le refroidissement se fait par soufflage de l'arc à l'aide de gaz froid (très actif à cause de la densité très faible du plasma) ou par attraction de l'arc dans des tôles de refroidissement au moyen d'un champ magnétique (rapide à cause de la densité faible).

Adresse de l'auteur :  
J. Kopainski, D<sup>r</sup> ès sc.  
chef du Département physique  
du plasma, centre de recherche  
du groupe Brown Boveri,  
Baden/Dättwil