



PNR 48 «Paysages et habitats de l'arc alpin»

LIBÉRALISATION DES SERVICES PUBLICS. IMPACTS SUR LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES DANS L'ESPACE ALPIN HELVÉTIQUE.

Equipe de recherche:

Alain Thierstein, IRL-ETH Zürich
Christof Abegg, IRL-ETH Zürich
Barbara Pfister Giaucque, C.E.A.T., EPF Lausanne
Michel Rey, C.E.A.T., EPF Lausanne
Wilhelm Natrup, Ernst Basler und Partner AG, Zürich
Matthias Thoma, Ernst Basler und Partner AG, Zürich

Résumé

Depuis quelques années, les services publics sont devenus un sujet très controversé. La libéralisation du service public, comme on a tendance à le dire en raccourci, recouvre des aspects différents, tels que le problème de l'emploi et l'offre de prestations, qui sont souvent mélangés. De nombreuses questions en relation avec la libéralisation demeurent toutefois en suspens, et les impacts territoriaux qu'elle peut avoir sont largement méconnus.

La présente étude place les entreprises de l'espace alpin au cœur de l'investigation. Le projet de recherche de l'EPF de Zurich, de la C.E.A.T./EPF de Lausanne et du bureau Ernst Basler & Partner AG de Zurich examine les exigences des entreprises en matière de services publics et tente de cerner les effets de la libéralisation sur leur compétitivité. L'analyse est fondée sur des études de cas menées en parallèle dans les trois cantons des Grisons, du Valais et d'Uri qui sont composées d'une enquête par questionnaires auprès des entreprises, d'entretiens approfondis avec des représentants de ces entreprises et d'ateliers de travail cantonaux.

Les entreprises dans le processus de libéralisation

Les quatre secteurs de services publics retenus – les télécommunications, les services postaux, les transports publics régionaux et l'électricité – représentent des conditions de localisation fondamentales et nécessaires pour les entreprises. Mais les services publics ne déterminent que très rarement les règles du jeu à eux seuls. Comparés à d'autres facteurs de compétitivité, leur importance en termes de stratégie ou de coûts est moins décisive pour la plupart des entreprises.

Malgré bien des similitudes, les conditions technologiques, la situation des marchés et les bases légales des services de télécommunication, de la poste, des transports publics régionaux et de l'électricité se différencient nettement. Les mesures de libéralisation de ces divers secteurs ne sont donc pas perçues non plus de la même manière par les entreprises.

- Dans le secteur des télécommunications, les entreprises évaluent le processus de libéralisation de manière plutôt positive. La libéralisation a en particulier entraîné des baisses de prix considérables. Les avis sont plus partagés en ce qui concerne l'évolution de la qualité des prestations où l'on trouve un large éventail d'appréciations positives et négatives.
- Pour les entreprises, la libéralisation du marché postal a surtout eu des effets négatifs : des prix plus élevés pour une qualité de prestations tendanciellement en baisse.
- Les transports publics régionaux n'ont pas d'influence directe sur la plupart des entreprises – à l'exception des entreprises touristiques. Mais, de leur point de vue, la libéralisation a conduit en maints endroits à un développement des transports et à une amélioration de l'offre.
- Après le rejet de la loi fédérale sur le marché de l'électricité (LME) lors de la votation populaire du 22 septembre 2002, la libéralisation de ce secteur a provisoirement été freinée.

En plus des changements sectoriels intervenus dans le domaine des services publics, le processus de libéralisation a un impact global sur les entreprises. Grâce au pouvoir que leur confère leur taille, les grandes entreprises profitent davantage de la baisse des prix et des améliorations de la qualité. Il en va tout autrement pour les petites et moyennes entreprises, pour qui le rapport coûts-bénéfices est défavorable. Il faut constater que, dans de nombreux cas, les PME disposent de ressources financières et humaines limitées et d'un moindre savoir-faire. En outre, en raison du faible volume de la demande, les marges de négociation individuelles à l'égard des prestataires sont minimes. De surcroît, les petites et moyennes entreprises entrevoient souvent moins bien les potentiels d'utilisation de nouvelles offres. Cette constellation amène tendanciellement les PME à rester dans l'expectative et, partant, à ne pas tirer profit des possibles avantages de la libéralisation ou alors à les exploiter insuffisamment.

Les services publics dans le contexte régional

Considérés du point de vue de l'économie d'entreprise ou de l'économie régionale, les besoins des entreprises individuelles en matière de prestations de services publics peuvent être différents et parfois contradictoires. Si l'on se place dans une perspective purement individuelle, il est clair que l'intérêt principal consiste d'abord à profiter des prix les plus avantageux. Mais il est fréquent que les entreprises s'inscrivent dans un contexte plus large et tiennent également compte des besoins régionaux. Leur préoccupation principale est alors que soit assurée une desserte de base qui renforce la capacité économique de leur région.

Les services publics possèdent une dimension économique, mais aussi politique. La libéralisation des services publics est surtout dictée par des motifs d'ordre économique: en introduisant des critères fondés sur l'économie de marché, on cherche à accroître l'efficacité économique et la compétitivité. En Suisse cependant, les services publics ont traditionnellement aussi une importante fonction politique. De par leur importance élémentaire pour l'économie et la société, ils sont un signe de cohésion nationale et d'équilibre régional.

Polarisation territoriale dans l'espace alpin

Les mesures de libéralisation prises jusqu'ici dans les secteurs étudiés ne portent pas ou que peu préjudice à la capacité concurrentielle de la plupart des entreprises. Le processus de libéralisation produit néanmoins de nettes disparités régionales. La superposition des impacts de la libéralisation des différents services publics engendre des effets cumulatifs au niveau régional. Dans l'ensemble, la libéralisation renforce la polarisation dans l'espace alpin: les clivages traversent les cantons. Les entreprises établies dans les régions centrales des cantons de montagne («centres de la périphérie») ne se sentent pas désavantagées par la libéralisation des services publics. Il n'en va pas de même pour les entreprises situées dans les zones périphériques des régions de montagne («périphérie de la périphérie»). Celles-ci constatent surtout les inconvénients liés à la libéralisation, voire en subissent des effets négatifs directs. Dans ces régions, le regard que l'on porte sur l'avenir est empreint de scepticisme. On craint que les prochaines étapes de la libéralisation n'entraînent d'autres répercussions défavorables.

Stratégies d'action

Des prestations de services publics performantes et répondant à la demande ne peuvent être assurées qu'avec le concours de différents acteurs.

Face à la polarisation croissante au sein de l'espace alpin, les cantons sont confrontés à un double défi: ils doivent, d'une part, garantir la liaison optimale des centres des régions de montagne avec les autres centres du pays et accorder, d'autre part, une attention accrue au développement différencié des régions périphériques à l'intérieur du canton. Les services publics ne peuvent en fait pas être dissociés de la question du développement régional. Cette mise en relation élémentaire doit se traduire par une étroite coordination de la politique économique et de la politique de développement territorial.

Le processus de libéralisation place les petites communes et régions périphériques face à des difficultés particulières. Une meilleure mise en réseau des différents acteurs, au-delà des limites communales et régionales, peut aider à trouver des solutions appropriées. Des services publics performants jouent un rôle à la fois en amont et en aval du développement régional, ils en sont la condition préalable et le résultat. Un développement régional porteur d'avenir, du moins dans les régions structurellement faibles, nécessite cependant des structures de soutien susceptibles de fournir des conseils et des moyens financiers pour des projets ciblés.

Avec la libéralisation, les entreprises disposent désormais de nouvelles marges de manœuvre. Si les petites et moyennes entreprises entendent les exploiter et ainsi mieux profiter des avantages de cette libéralisation, elles doivent faire preuve d'initiative et se pencher davantage que jusqu'ici sur la diversité de l'offre en matière de services publics. Seule une connaissance approfondie des nouvelles technologies et prestations permet d'en dégager les potentiels qui peuvent être profitables à l'entreprise et d'en faire un emploi optimal. Il s'agit aussi de multiplier les contacts au-delà de sa propre entreprise, afin d'échanger des connaissances et des expériences sur les applications les mieux adaptées. Pour les PME en particulier, une aide externe peut contribuer à réduire les obstacles à un tel processus et fournir des impulsions, que ce soit par le lancement

d'initiatives interentreprises *ad hoc*, par des incitations financières ou par un transfert du savoir nécessaire.

En tant qu'Etat garant d'un service universel sur l'ensemble du territoire, la Confédération a un rôle essentiel à jouer dans le domaine des services publics. Au travers de sa politique en matière d'approvisionnement de base, la Confédération fixe le cadre de la future conception du service universel et définit les principes généraux d'une desserte dans tout le pays. Etant donné que le service universel est axé dans une large mesure sur les besoins des individus, des lacunes restent à combler précisément au niveau des entreprises. La Confédération, elle aussi, doit décréter que la politique d'approvisionnement de base est à inscrire dans une politique plus large de développement du territoire.

Perspectives

L'étude a mis en évidence que la libéralisation des services publics n'est pas uniquement une question d'ordre économique mais qu'elle constitue aussi un problème à gérer au niveau politique. Cette nécessité pourrait encore croître à l'avenir, car les impacts de la libéralisation ne commencent qu'à s'esquisser. Vu les mesures d'économie qui doivent être prises par les pouvoirs publics, les possibilités de financer des investissements d'entretien et de rénovation vont devenir de plus en plus problématiques, en particulier dans les régions périphériques.

Le débat sur la libéralisation des services publics doit être plus pragmatique et s'articuler autour des solutions à rechercher. Une discussion ouverte sur l'avenir de la Suisse est plus fructueuse qu'un combat idéologique visant à défendre des positions de principe. La question fondamentale est celle de savoir quelle est la structure spatiale nécessaire et souhaitable pour la Suisse et quelles sont les qualités qui y sont liées. Les prestations de services publics sont un élément essentiel de cette qualité des espaces.

Publications liées à la recherche

Alain THIERSTEIN, Christof ABEGG, Barbara PFISTER GIAUQUE, Michel REY, Wilhelm NATRUP, Matthias THOMA. 2004. *Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Schweizer Berggebiet*. Bern: Haupt Verlag, 169 p.

Barbara PFISTER GIAUQUE, Michel REY. 2004. *Libéralisation des services publics. Impacts sur la compétitivité des entreprises dans l'espace alpin. Rapport cantonal du Valais*. Lausanne: C.E.A.T., 65 p.

Barbara PFISTER GIAUQUE, Michel REY. 2004. *Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Schweizer Berggebiet. Kantonsbericht Wallis*. Lausanne: C.E.A.T., 65 p.



NFP 48 «Landschaften und Lebensräume der Alpen»

LIBERALISIERUNG ÖFFENTLICHER DIENSLEISTUNGEN. AUSWIRKUNGEN AUF DIE WETTBEWERBSFÄHIGKEIT DER UNTERNEHMEN IM SCHWEIZER BERGGEBIET.

Forschungsteam:

Alain Thierstein, IRL-ETH Zürich
Christof Abegg, IRL-ETH Zürich
Barbara Pfister Giaouque, C.E.A.T., EPF Lausanne
Michel Rey, C.E.A.T., EPF Lausanne
Wilhelm Natrup, Ernst Basler und Partner AG, Zürich
Matthias Thoma, Ernst Basler und Partner AG, Zürich

Kurzfassung

Die öffentlichen Dienstleistungen sind in den letzten Jahren zu einem kontrovers diskutierten Thema geworden. Unter dem häufig unpräzise verwendeten Begriff der Liberalisierung des Service Public werden verschiedene Aspekte wie Arbeitsplatz- und Dienstleistungsangebote miteinander vermischt. Viele Fragen im Zusammenhang mit der Liberalisierung sind jedoch noch offen, mögliche räumliche Wirkungen weitgehend ungeklärt.

Der vorliegende Bericht stellt die Unternehmen im Berggebiet in den Mittelpunkt der Betrachtung. Das Forschungsprojekt der ETH Zürich, der C.E.A.T./EPF Lausanne und der Ernst Basler und Partner AG untersucht die Ansprüche der Unternehmen an die öffentlichen Dienstleistungen und versucht die Auswirkungen der Liberalisierung auf ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erfassen. Grundlage dazu bilden drei parallele Fallstudien in den Kantonen Graubünden, Wallis und Uri, bestehend aus einer schriftlichen Befragung, vertiefenden Interviews mit Unternehmensvertretern sowie kantonalen Workshops.

Die Unternehmen im Liberalisierungsprozess

Alle vier untersuchten öffentlichen Dienstleistungen – Telekommunikation, Post, öffentlicher Regionalverkehr, Elektrizität – stellen für die Unternehmen grundlegende und notwendige Standortfaktoren dar. In den wenigsten Fällen sind sie jedoch „matchentscheidend“: Im Vergleich mit anderen Wettbewerbsfaktoren sind sie für die meisten Unternehmen von weniger hoher strategischer oder kostenmässiger Bedeutung.

Trotz Gemeinsamkeiten sind die technologischen Voraussetzungen, die Marktsituation und die gesetzlichen Grundlagen bei der Telekommunikation, der Post, dem öffentlichen Regionalverkehr und der Elektrizität deutlich verschieden. Entsprechend unterschiedlich wird die Liberalisierung in den einzelnen Bereichen von den Unternehmen wahrgenommen.

-
- In der Telekommunikation beurteilen die Unternehmen den Liberalisierungsprozess überwiegend positiv. Die Liberalisierung führte vor allem zu beträchtlichen Preissenkungen. Weniger einheitlich bewerten die Unternehmen die Veränderungen in der Qualität der Dienstleistungen, wo ein breites Spektrum an positiven und negativen Wertungen vorhanden ist.
 - Die Liberalisierung des Postmarktes verbinden die Unternehmen überwiegend mit negativen Veränderungen: höhere Preise bei tendenziell gesunkener Qualität der Dienstleistungen.
 - Der öffentliche Verkehr ist – mit Ausnahme touristischer Betriebe – für die meisten Unternehmen ohne direkte Bedeutung. Aus Sicht der Unternehmen hat die Liberalisierung vielerorts zu einem Ausbau des öffentlichen Regionalverkehrs und zu einer Verbesserung des Angebotes geführt.
 - Die Liberalisierung des Strommarktes hat sich mit der Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes (EMG) in der Referendumsabstimmung vom 22. September 2002 vorläufig verlangsamt.

Neben den Veränderungen in den einzelnen Dienstleistungsbereichen entsteht für die Unternehmen eine Gesamtwirkung des Liberalisierungsprozesses. Grossunternehmen profitieren dank ihrer Nachfragemacht in verstärktem Ausmass von sinkenden Preisen und qualitativen Verbesserungen. Bei den KMU ergibt sich demgegenüber ein ungünstiges Verhältnis von Aufwand und Nutzen. Auf der Aufwandseite ist festzustellen, dass KMU in vielen Fällen über knappe finanzielle und personelle Ressourcen und ein geringes Know-how verfügen. Auf der Nutzenseite fallen zwei Punkte negativ ins Gewicht. Durch ein geringes Nachfragevolumen ergeben sich gegenüber den Anbietern lediglich geringfügige individuelle Verhandlungsspielräume. Zudem verfügen kleine und mittlere Unternehmen häufig über geringere Kenntnisse zu den Nutzungsmöglichkeiten neuer Angebote. Diese Konstellation führt bei den KMU tendenziell zu einer abwartenden Haltung - mit der Konsequenz, dass mögliche Vorteile der Liberalisierung nicht oder ungenügend genutzt werden.

Die öffentlichen Dienstleistungen im überbetrieblichen Kontext

Für die einzelnen Unternehmen ergeben sich aus betriebswirtschaftlicher und regionaler Sicht unterschiedliche, teilweise widersprüchliche Bedürfnisse an das Angebot öffentlicher Dienstleistungen. Aus einer einzelbetrieblichen Perspektive steht klar die Nutzung preislicher Vorteile im Vordergrund. Häufig nehmen die Unternehmen aber auch die Bedürfnisse ihres regionalen Umfeldes wahr. Hierbei steht die Sorge um eine regionale Grundversorgung und damit auch die ökonomische Leistungsfähigkeit der Region im Mittelpunkt.

Die öffentlichen Dienstleistungen verfügen über eine ökonomische sowie eine politische Dimension. Bei den öffentlichen Dienstleistungen wirken ökonomische Überlegungen als Antrieb für Liberalisierungsschritte. Durch die Förderung von Wettbewerbselementen wird eine Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz und der Wettbewerbsfähigkeit angestrebt. Die öffentlichen Dienstleistungen besitzen in der Schweiz aber traditionell auch eine starke politische Funktion. Mit ihrer elementaren Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft sind sie ein Zeichen für nationalen Zusammenhalt und regionalen Ausgleich.

Räumliche Polarisierung im Alpenraum

Die Wettbewerbsfähigkeit der meisten Unternehmen wird durch die bisherigen Liberalisierungen in den untersuchten Bereichen nicht oder nur geringfügig beeinträchtigt. Der Liberalisierungsprozess entfaltet indessen klar räumlich differenzierte Wirkungen. Sich überlagernde Liberalisierungseffekte mehrerer öffentlicher Dienstleistungen führen zu Summenwirkungen auf regionaler Ebene. Die Liberalisierung verstärkt insgesamt eine räumliche Polarisierung im Alpenraum; die Trennlinie unterschiedlicher Entwicklungen verläuft quer durch die Kantone. Unternehmen in den zentralen Räumen der Gebirgskantone („Zentren der Peripherie“) fühlen sich an ihrem Standort auf Grund der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen nicht benachteiligt. Anders die Unternehmen in den peripheren Gebieten des Berggebietes („Peripherie der Peripherie“): Diese nehmen direkte negative Wirkungen wahr beziehungsweise stellen eine generelle Benachteiligung aufgrund der Liberalisierung fest. Der Blick in die Zukunft ist in diesen Regionen von Skepsis geprägt. Aufgrund von künftigen Liberalisierungsschritten werden weitere nachteilige Auswirkungen befürchtet.

Handlungsstrategien

Ein bedarfsgerechtes und funktionsfähiges Angebot öffentlicher Dienstleistungen kann nur in einem Zusammenspiel verschiedener Akteure erreicht werden:

Für die Kantone stellt sich angesichts der verstärkten räumlichen Polarisierung innerhalb des Alpenraumes eine doppelte Herausforderung: Einerseits muss die optimale Anbindung der Berggebietszentren an die schweizerischen Zentren gewährleistet werden. Andererseits gilt es, der differenzierten Entwicklung der Randregionen innerhalb des Kantons erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen. Die öffentlichen Dienstleistungen können dabei nicht unabhängig von der Frage regionaler Entwicklung betrachtet werden. Diese elementare Verbindung muss sich in einer engen Verknüpfung von Wirtschafts- und Raumentwicklungspolitik niederschlagen.

Kleine und periphere Gemeinden und Regionen sehen sich im Liberalisierungsprozess mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert. Eine bessere Vernetzung der verschiedenen Akteure, gerade über die Gemeinde und Regionsgrenzen hinaus, kann bei den öffentlichen Dienstleistungen mithelfen, tragfähige Lösungen zu entwickeln. Denn funktionsfähige öffentliche Dienstleistungen sind gleichzeitig Bedingung und Resultat regionaler Entwicklung. Eine funktionsfähige Regionalentwicklung, zumal in strukturschwachen Regionen, benötigt indes unterstützende Strukturen, welche für gezielte Projekte Beratung und finanzielle Mittel zur Verfügung stellen kann.

Mit der Liberalisierung haben die Unternehmen neue Handlungsspielräume hinzugewonnen. Wollen die kleinen und mittleren Unternehmen diese Spielräume nutzen und vermehrt von den Vorteilen der Liberalisierung profitieren, ist unternehmerische Initiative gefragt. Sie müssen sich stärker als bisher mit dem differenzierten Angebot öffentlicher Dienstleistungen auseinandersetzen. Erst die umfassende Kenntnis über neue Technologien und Angebote erlaubt es, die betriebsspezifischen Möglichkeiten der Nutzung zu eruieren und den Einsatz im Unternehmen zu optimieren. Bei der Suche nach angepassten Anwendungen sind vermehrt auch Kontakte über den eigenen Betrieb hinaus zu suchen. Externe Unterstützung kann in diesem Prozess gerade bei den KMU

helfen, Hemmnisse abzubauen und Anstösse zu liefern, sei dies durch die Initiierung von entsprechenden überbetrieblichen Initiativen, finanzielle Anreize oder einen bedarfsgerechten Wissenstransfer.

Dem Bund kommt bei den öffentlichen Dienstleistungen eine wesentliche Rolle zu, indem er als Garant einer flächendeckenden Grundversorgung auftritt. Mit seiner Grundversorgungspolitik legt der Bund Eckwerte für die künftige Gestaltung der Grundversorgung fest und definiert allgemeine Grundsätze für eine flächendeckende Versorgung. Da die Grundversorgung weitgehend auf die Bedürfnisse der Individuen ausgerichtet ist, bleiben aber gerade aus Sicht der Unternehmen Lücken bestehen. Und auch für den Bund gilt es festzuhalten, dass die Grundversorgungspolitik in eine weiter gefasste räumliche Entwicklungspolitik einzubinden ist.

Ausblick

Die Studie hat deutlich gemacht, dass die Liberalisierung nicht nur ein ökonomisch zu lösendes, sondern ein politisch zu gestaltendes Thema darstellt. Dieser Gestaltungsdruck dürfte künftig noch zunehmen, da sich die Auswirkungen der Liberalisierung erst ansatzweise abzeichnen. Fragen zur Finanzierbarkeit von Unterhalts- und Erneuerungsinvestitionen werden sich in Anbetracht des Spardruckes der öffentlichen Hand künftig vermehrt stellen, gerade in peripheren Regionen.

Die Diskussion um die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen ist auf eine lösungsorientierte Basis zu stellen. Eine offene Debatte über die Zukunft der Schweiz ist zielführender als ein ideologischer Kampf um ordnungspolitische Grundpositionen. Die zentrale Frage müsste lauten, welche Vorstellungen über die räumliche Struktur und die damit verbundenen Qualitäten für die Schweiz notwendig und gewünscht sind. Die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen ist ein wesentlicher Bestandteil dieser Raumqualität.

Publikationen

Alain THIERSTEIN, Christof ABEGG, Barbara PFISTER GIAUQUE, Michel REY, Wilhelm NATRUP, Matthias THOMA. 2004. *Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Schweizer Berggebiet*. Bern: Haupt Verlag, 169 S.

Barbara PFISTER GIAUQUE, Michel REY. 2004. *Libéralisation des services publics. Impacts sur la compétitivité des entreprises dans l'espace alpin. Rapport cantonal du Valais*. Lausanne: C.E.A.T., 65 p.

Barbara PFISTER GIAUQUE, Michel REY. 2004. *Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Schweizer Berggebiet. Kantonsbericht Wallis*. Lausanne: C.E.A.T., 65 p.