

# Davantage de marché pour le service public

*Pourquoi le secteur des infrastructures nécessite  
moins d'État et davantage de concurrence*

*Urs Meister avec les contributions d'Helmut Dietl, René L. Frey et Robert Leu*







# Davantage de marché pour le service public

*Pourquoi le secteur des infrastructures nécessite moins d'État et davantage de concurrence*

*Urs Meister*

*Avec les contributions d'Helmut Dietl, René L. Frey et Robert Leu*

*Résumé*

**Urs Meister** (\*1974)

*dr. oec. publ., est depuis 2007 chef de projet et fait partie des cadres d'Avenir Suisse. Il est avant tout en charge des dossiers de l'énergie, des infrastructures et de la santé. Précédemment, il a travaillé dans plusieurs sociétés de conseils. Par ailleurs, il est chargé de cours à la Chaire de la direction d'entreprise et de politique de l'Université de Zurich.*

**Helmut Max Dietl** (\*1961)

*est professeur en «services & operations management» à l'Institut pour l'économie d'entreprise de l'Université de Zurich. Il est membre du Conseil scientifique au WIK (Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Bad Honnef) et partenaire chez Swiss Economics. Helmut Dietl écrit régulièrement pour cash.ch et sur un blog pour iconomix.ch.*

**René L. Frey** (\*1939)

*a été de 1970 à 2004 professeur ordinaire pour l'économie nationale à l'Université de Bâle. Depuis qu'il est libéré de son enseignement, il dirige le Center for Research in Economics Management and the Arts (CREMA). Ses domaines de spécialisation portent sur la politique économique générale et suisse, les finances publiques et l'économie d'aménagement.*

**Robert Leu** (\*1946)

*dr. rer. pol, est professeur émérite et chargé de cours à l'Université de Berne, conseiller dans le domaine de la santé ainsi qu'administrateur chez Hirslanden AG, à la Medi-Clinic Corporation et chez VISANA.*

## Préface

Dans le débat économique, il existe des «mots magiques» qui verrouillent tout débat et qui confèrent au statu quo l'immunité contre toutes les velléités de réforme. Service public est l'un de ces mots magiques. En l'utilisant, on essaie d'empêcher toute tentative en faveur de davantage de concurrence et de privatisation des entreprises publiques. C'est un concept confus et terne qui n'obéit à aucune définition précise. Tout le monde comprend quelque chose d'autre derrière cette notion, mais service public sonne si bien entre le service et le bien public que personne ne saurait y trouver à redire.

Avenir Suisse a depuis toujours eu l'ambition d'expliquer des notions, de confronter les mythes aux faits, de s'attaquer à des sujets tabous, de susciter des discussions. Ces dernières années, beaucoup d'études ont été consacrées à des thématiques économiques ou sociales qui relèvent des services publics, comme les télécommunications et les transports, ou encore le secteur de la santé ou de l'énergie. Ce livre tente de faire le point sur ces analyses afin d'apporter une contribution à la discussion. Quel est le point commun entre ces secteurs protégés, considérés comme services publics? Qu'est-ce qui les différencie? Mais surtout quels sont ces objectifs qui visent le bien commun et qu'on emploie pour justifier l'action de l'État et la suppression de la concurrence? Ne seraient-ils pas mieux ou tout au moins aussi bien atteints dans un contexte de concurrence et d'entreprises privées actives sur le marché? Une réponse affirmative s'impose. Davantage de marché et de privatisation entraîneraient plus de prospérité, sans que l'objectif politique d'un service universel de qualité, offert sur tout le territoire, en souffre. Bien au contraire: une meilleure efficacité résultant d'une compétitivité accrue profiterait également aux objectifs extraéconomiques.

Grâce à Urs Meister, Avenir Suisse profite des compétences d'un excellent connaisseur de l'économie des réseaux et des particularités spécifiques des branches fortement influencées par l'État. En sa qualité de chef de projet, il a initié, planifié et mené cette étude. Il a aussi, fidèle à la tradition d'Avenir Suisse, cherché des contributions externes lorsque cela paraissait nécessaire. C'est ainsi que les Professeurs Helmut Dietl (Zurich), René L. Frey (Bâle) et Robert Leu (Berne) ont contribué à divers chapitres de ce livre. René Frey a de surcroît lu l'ensemble de l'ouvrage de manière critique. Nous adressons nos remerciements à ces trois coauteurs ainsi qu'au Professeur Silvio Borner (Bâle) et à Giorgio Behr, entrepreneur, qui, en tant que membres de la Commission des programmes d'Avenir Suisse, ont également procédé à une lecture attentive du manuscrit. La plupart de leurs observations et de leurs critiques ont été introduites dans la version finale de l'étude. Ces remarques valent également pour une bonne part des collaborateurs d'Avenir Suisse. La présente édition est avant tout de la responsabilité d'Urs Meister et de ses coauteurs ainsi que d'Avenir Suisse.

Ce livre aborde un thème brûlant, central pour la politique économique de ces prochaines années. La manière dont le sujet est traité ici garantit par ailleurs une certaine pérennité de l'analyse: l'orientation obéit à une vision politique claire qui se fonde sur une analyse minutieuse des spécificités de chaque secteur d'activité (énergie, télécommunications, transports publics, poste, hôpitaux et médias électroniques). En ce sens, ce livre ne se contente pas de lancer un débat qui est nécessaire de toute urgence, mais fait aussi œuvre utile à une meilleure compréhension des secteurs analysés, qui jusqu'alors, sous le couvert d'une terminologie indifférenciée de service public, se voient largement soustraits de la concurrence et de l'économie privée.

*Gerhard Schwarz*

Directeur Avenir Suisse



Résumé du livre «Mehr Markt für den Service public» d'Urs Meister  
Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 2012  
ISBN: 978-3-03823-771-6

Éditeur Avenir Suisse, [www.avenir-suisse.ch](http://www.avenir-suisse.ch)  
Auteur Urs Meister  
Traduction Edgar Bloch et Véronique Bohn  
Mise en page Jörg Naumann, Avenir Suisse  
Production [pdf-to-book.ch](http://pdf-to-book.ch)

© 2012 Avenir Suisse

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse réserve les droits qui y émanent, surtout celui de la traduction, de la reproduction, de la présentation, de l'utilisation de graphes et de tableaux, de la diffusion radio-phonique, de la mise en microfilm ou de la reproduction par d'autres moyens et de la sauvegarde dans un ordinateur, aussi en cas d'utilisation partielle. Dans la mesure où Avenir Suisse a intérêt à la diffusion des idées, présentées ici, l'utilisation des résultats, données et graphes de cette œuvre par des tiers est expressément souhaitée si et seulement si la source est mentionnée de manière exacte et bien visible et conformément au droit d'auteur. Les infractions sont soumises aux dispositions légales du droit d'auteur.

## Sommaire

<b>01_ Introduction</b>	<b>_8</b>
<b>02_ Contenu et structure de la publication</b>	<b>_11</b>
<b>03_ Comment le service public produit une distorsion de la concurrence</b>	<b>_12</b>
<b>04_ Mesures pour davantage de concurrence</b>	<b>_13</b>
<b>05_ Une feuille de route pour la Suisse</b>	<b>_17</b>
1ère étape: définition concurrentielle neutre et financement du service public	19
2e étape: abolition des distorsions de la concurrence	22
3e étape: introduction d'un processus de privatisation	24
<b>En bref</b>	<b>_29</b>

# 01

## Introduction

Bien qu'elle revête une grande importance dans le discours politique, la notion de service public est mal définie en théorie et en pratique. En France, du temps de Colbert, elle désignait l'ensemble des tâches souveraines dont profitaient la monarchie et la noblesse. Aujourd'hui, cette idée (du moins dans l'espace germanophone) est plutôt mise en corrélation avec le service universel. Celui-ci est décrit comme une mise à disposition d'infrastructures et de services qui répondent à un intérêt public spécifique dans toutes les régions. Les prestations de service public doivent être accessibles, dans la mesure du possible, aux mêmes conditions abordables pour toutes les couches de la population et pour les entreprises, dans toutes les parties du pays. Cette définition ne permet cependant pas de spécifier un ensemble pertinent de prestations. En pratique, le service universel est souvent mis en étroite corrélation avec la distribution de biens vitaux. Toutefois, cette définition, surtout en usage en Allemagne, indique à quel point ce concept se révèle problématique. Il pourrait en effet laisser penser que l'État va jusqu'à être responsable de l'approvisionnement alimentaire, ce qui va trop loin même pour les partisans les plus véhéments du service public.

Il importe dès lors de déterminer «l'intérêt public spécifique» à une prestation. Pour décider des tâches de l'État, une approche possible issue de la théorie économique consiste à différencier les biens privés des biens publics. Alors que les premiers sont proposés aux conditions du marché, en qualité suffisante et aux prix adéquats par des particuliers, les biens publics se distinguent par l'absence de marché. Ceux-ci se caractérisent par la non-application du principe d'exclusion (les personnes ne peuvent pas se voir refuser la consommation) ainsi que par la non-rivalité (la consommation d'une personne ne porte pas préjudice aux possibilités d'utilisation d'une autre). Avec de telles prémisses, les mécanismes de mar-

ché ne fonctionnent pas car il n'existe ni de demandes privées ni d'offres. Une observation plus attentive révèle toutefois que les prestations en rapport avec le service public sont rarement véritablement des biens publics. Beaucoup de prestations publiques (notamment dans les secteurs des transports, des télécommunications ou de la santé) pourraient être offertes par le marché s'il y avait une demande suffisante de la part de la population, que celle-ci était disposée à mettre la main au porte-monnaie et qu'une offre privée existait pour de tels biens. Il s'agit ici bien moins de «biens publics» que de «biens méritoires», dont la consommation, du point de vue de la société, serait supérieure à celle dictée par les conditions du marché. Dans quelle mesure toutefois les biens méritoires, toujours dans une perspective sociétale, seraient considérés comme «souhaitables» dépend de nombreux paramètres. Parmi ceux-ci, on peut envisager des facteurs culturels, mais aussi la mentalité de l'époque ou le développement technique et institutionnel. Bien évidemment, ces paramètres varient avec le temps.

Il est difficile non seulement de déterminer les prestations souhaitables pour la société mais aussi de définir leur étendue souhaitée, qui rend à première vue l'intervention étatique nécessaire dans le cas où le marché ne peut pas l'assurer. Cela laisse ici une grande marge d'interprétation, qui peut être exploitée en fonction des points de vue et des intérêts. Il n'est dès lors guère surprenant de voir qu'en pratique politique, l'étendue et les mécanismes de financement deviennent le jeu des groupes d'intérêt. Il y a là un danger que l'État ne puisse pas corriger les défaillances du marché, mais qu'il procure des avantages à certains groupes financés par la communauté. De telles rentrées d'argent menaçant de disparaître avec cette définition fluctuante du service public, de nombreux groupes d'intérêt se défendent contre toute réforme. Par conséquent, les services publics subventionnés ou fournis par l'État risquent de ne plus être en mesure de couvrir les besoins pertinents de la société. Pire, le service public peut être le vecteur d'une politique de distribution cachée ou d'une politique régionale qui entrave la concurrence et les changements structurels. Il en résulte une mauvaise attribution des ressources et une inefficacité des prestations fournies. Dans tous les cas, une charge financière plus élevée est

subie par la population, soit par un rehaussement des impôts soit par des tarifs plus élevés. Les effets sur la distribution restent inconnus. Ceux-ci ne dépendent pas seulement des modèles de financement souvent opaques, combinant subventions croisées et différents fonds de financement, mais aussi de subventions individuelles, comme des rabais tarifaires spécifiques ou des possibilités de déductions fiscales.

Le concept de service public a pris de l'importance en Suisse dans les années 1990, lors des premiers pas hésitants de libéralisation. Alors qu'en Suisse l'ouverture des marchés des infrastructures comme l'électricité, les télécommunications ou La Poste furent perçus avant tout comme une menace contre le service universel, on les considérait en Europe plutôt comme un moyen de lutter contre les structures encroûtées, les tarifs monopolistiques exorbitants et la qualité défectueuse des prestations. La réaction défensive en Suisse peut s'expliquer par plusieurs facteurs, notamment la crainte exprimée de voir la qualité et les prestations diminuer, en particulier dans les régions périphériques. Cela tient au fait que la qualité en Suisse des prestations des services publics était vraiment meilleure que dans les autres États. En dépit de l'existence de mécanismes de péréquations, le service public est toujours considéré comme un instrument central de la politique régionale. Les effets indésirables, comme le mitage du territoire, les nuisances plus fortes du trafic ou des distributions financières non voulues, sont tus. De surcroît, on passe sous silence le fait que le marché et les conditions de concurrence permettraient le maintien de la forme et de la qualité du service public. L'État pourrait acheter des prestations dans le cadre d'offres publiques. Par ce moyen, les avantages seraient réunis: le financement serait plus transparent, la concurrence possible. Mais pourquoi l'argumentaire du service public est-il parvenu à freiner si fortement le processus de libéralisation et de privatisation en Suisse? Une ouverture du marché avec davantage de concurrence, d'efficacité, d'innovation et des prix inférieurs profiterait à tous les usagers. A y regarder de plus près, il apparaît que, pour de nombreuses prestations d'infrastructures, un marché ouvert serait tout à fait possible et présenterait beaucoup d'avantages. En revanche, ce sont certains groupes

d'intérêt spécifiques qui y verraient des inconvénients. Il s'agit en particulier des entreprises publiques monopolistiques dont les collaborateurs et propriétaires (Confédération, cantons et communes) profitent non seulement de subventions directes, mais surtout de la protection contre l'ouverture aux marchés et à la concurrence.

## 02

# Contenu et structure de la publication

La présente publication analyse les rapports entre le service public et la libéralisation des marchés. A partir de plusieurs domaines du secteur des infrastructures, la définition et l'étendue des services publics seront remises en question et les distorsions potentielles de la concurrence analysées. La publication fait le point sur différents secteurs des infrastructures, mais se concentre toutefois avant tout sur les services de base (universel), qui sont fournis au niveau national (poste, télécommunications, médias électroniques, énergie, transports publics et hôpitaux). Les infrastructures hospitalières sont certes du ressort des cantons; toutefois, avec le nouveau système de financement et avec la mobilité accrue des patients, on assiste dans les faits à une nationalisation du marché.

Le chapitre 2 examine la définition du service public du point de vue économique et historique. Au chapitre 3, la définition et la pertinence du service public est présentée dans un contexte international, et avant tout européen. Par ailleurs, une tentative de compréhension du service public en Suisse est entreprise pour l'analyser sous l'angle de la capacité économique. Ce chapitre traite en outre du rapport entre le service public et la compétitivité. Les questions touchant à la conduite des entreprises publiques sont également traitées. Ce sous-chapitre consacré à la «public corporate governance» est le fruit d'une collaboration avec le professeur René L. Frey. Le chapitre 4 s'intéresse aux conséquences de la définition du service public et des mécanismes de financement pour plus de compétitivité. Seront examinés les effets de distorsion des prix politiques pour l'énergie

et les transports publics, les barrières entravant l'accès au marché pour la poste et les hôpitaux ainsi que les distorsions produites par les subventions sur le marché des télécoms et des médias électroniques. Les contributions portant sur la poste et les hôpitaux ont été rédigées par les professeurs Helmut Dietl et Robert Leu. Le chapitre 5 tire les conclusions de ces analyses et jette les jalons d'un agenda pour la mise en place de conditions-cadre institutionnelles qui rendraient possible une concurrence efficace dans le secteur des infrastructures.

## 03

### Comment le service public produit une distorsion de la concurrence

L'analyse des distorsions de la concurrence dans chaque secteur conduit à des constats surprenants. Le subventionnement et le financement des services publics, opaques et souvent massifs, entravent le fonctionnement optimal des marchés des infrastructures. Cela est avant tout dû à la définition floue des services publics. Ils deviennent le jouet des groupes d'intérêt comme les syndicats ou les entreprises publiques. Pour les entreprises qui, par le processus de libéralisation accru, s'exposent au marché, les exigences (grandissantes) du service public accentuent leur handicap face aux concurrents privés. De leur point de vue, il devient alors rationnel de s'engager en vue de compensations supplémentaires ou pour se protéger de la concurrence. Cela risque d'entraîner un changement du résultat. Il est difficile d'évaluer si les avantages en rapport avec les propriétés de l'État ainsi que les subventions directes et indirectes l'emportent sur les inconvénients induits par des charges supplémentaires en relation avec le spectre de prestations décidées par la politique. Plus le service public subventionné est vaste, plus les risques de distorsion de la concurrence et d'entrave à l'accès du marché sont grands.

L'analyse démontre clairement que les prestations du secteur des infrastructures fournies ou subventionnées par l'État sont souvent conçues d'une manière trop floue. La définition du service public justifie non seulement l'approvisionnement des régions périphériques mais aussi la politique locale et industrielle dans les centres urbains. Cela permet d'occulter le fait que beaucoup de prestations considérées comme services publics et subventionnées pourraient tout aussi bien être fournies dans un marché libre. Les instruments généreux et souvent opaques de subventionnement et de financement entraînent une multiplication de distorsions. D'un côté, les subventions (croisées), les monopoles résiduels et d'autres dispositifs régulateurs entravent l'accès au marché. De l'autre, le manque de financement par les usagers entraîne une forte et inefficace demande en infrastructures ainsi que des effets de distribution pervers. De surcroît, la majorité des entreprises bénéficiant d'un mandat de service universel restent, en dépit de l'introduction de la libéralisation, en mains publiques. Un état de fait qui favorise les conflits d'intérêts et l'absence de volonté politique d'entreprendre d'autres pas en direction de l'ouverture. Comme les entreprises publiques sont de plus appelées à faire du chiffre d'affaire et se développent en direction des marchés privés, le manque de concurrence devient particulièrement critique. Le tableau à la page 14 présente les écueils qui menacent la concurrence.

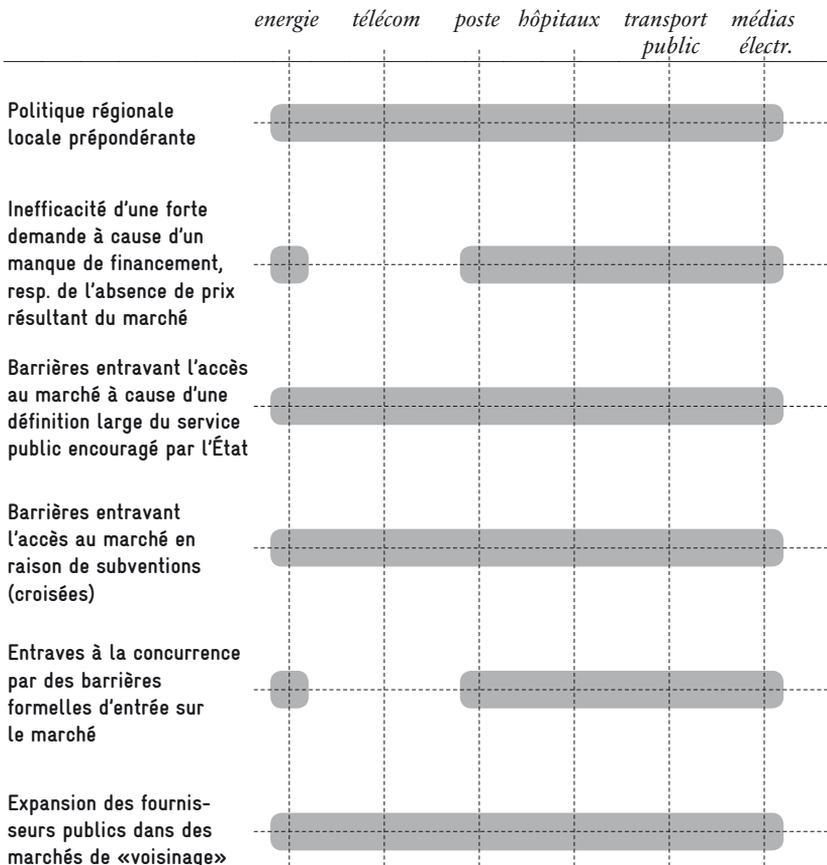
## 04

# Mesures pour davantage de concurrence

Les fondements légaux en vigueur en Suisse, tels que la loi sur les cartels, la loi sur le marché intérieur ou des contrats internationaux, ne permettent pas de contrecarrer efficacement les multiples distorsions. Le chapitre 5 présente un catalogue de principes qui introduiraient, dans le cas

## Concurrence : vue d'ensemble des écueils

*Les politiques d'implantation, les subventions, le manque de financement venant des usagers ainsi que la large définition des prestations de services universels et les barrières formelles d'accès aux marchés qui en découlent sont des entraves au marché. Parallèlement, le développement des entreprises de services universels en direction de nouveaux marchés produit de nouvelles distorsions.*



Source: Avenir Suisse

d'un service public politiquement souhaité, davantage de concurrence et d'engagement privé dans les infrastructures. Ces principes visent en premier lieu une neutralité dans la concurrence: les entreprises publiques ou privées au bénéfice d'un mandat de fournisseurs de services de base, ne doivent ni être avantagées, ni pénalisées envers les tiers.

- **Financement plus conséquent des usagers:** les usagers ou les cantons et communes qui profitent des prestations d'un service public explicitement souhaité doivent supporter eux-mêmes une plus grande part des charges supplémentaires. Cela permettrait de réduire les excès de demande inefficaces notamment en ce qui concerne la concurrence locale et fiscale, les effets indésirables de la distribution ainsi que les subventions croisées entravant l'accès au marché. Le financement des services publics n'est pas opportun pour soutenir les régions ou les personnes faibles.
- **Rôle subsidiaire de l'État:** une grande partie des prestations considérées comme services publics peuvent également être fournies sur un marché libre. Il est dès lors important de limiter les prestations définies explicitement par le législateur qui sont soutenues par des subventions. L'État doit se restreindre à son rôle subsidiaire et montrer qu'il achète des prestations qui ne sont vraiment pas proposées sur un marché libre.
- **Définition du service public orienté output:** les mandats de prestations aux entreprises de services universel ne doivent pas être accordés selon les règles liées aux technologies, aux processus et aux tarifs. Ils doivent en revanche se circonscrire aux résultats (l'output) à atteindre. Le fournisseur de prestations de base dispose ainsi d'une marge de manœuvre plus grande pour introduire des solutions efficaces et innovantes. En même temps, la nécessité de subventions (croisées) et de barrières formelles à l'entrée sur le marché est moindre.
- **Financement simple et transparent:** il est difficile de déterminer si la compensation d'un engagement au service universel apporte un avantage ou un inconvénient au prestataire. Il apparaît dès lors indispensable de démanteler des monopoles résiduels opaques. A tout le moins, il ne faut pas leur accorder des avantages pécuniaires ou des allègements fiscaux.

Plus les compensations sont transparentes, plus il est simple d'évaluer si elles conduisent à une sur ou sous-compensation de l'entreprise qui fournit un service universel et empêchent donc une concurrence loyale.

- **Evitement des aides d'État favorisant la distorsion de la concurrence:** la propriété étatique augmente le risque de subventions favorisant la distorsion de la concurrence, surtout lorsque les modèles d'affaires des entreprises publiques sont moins orientés vers des gains que vers des objectifs (régionaux) politiques. Jusqu'à présent, la Suisse manque de bases légales effectives pour combattre de telles aides d'État. Si une législation contre les aides d'État existait, les autorités de la concurrence et les concurrents (privés) disposeraient d'un véritable instrument juridique pour combattre des subventions qui distordent la concurrence. Parallèlement, on observe une hausse des incitations de la part des pouvoirs publics pour privilégier l'attribution et le financement des prestations de service universel au moyen d'offres publiques.
- **Mesures organisationnelles pour prévenir les conflits d'intérêt:** les fondements pour la transparence et l'évitement d'aides d'État peuvent être appuyés par des mesures organisationnelles. Parmi celles-ci, il y a la création d'autorités de régulation indépendantes, la séparation entre les prestations et leurs achats auprès des autorités cantonales ainsi qu'une dissociation des activités commerciales de celles qui sont régulées auprès des prestataires.
- **Limitation de l'expansion des fournisseurs de prestations de base pour les marchés concurrentiels:** l'expansion des fournisseurs de prestations de base sur de nouveaux marchés devient problématique lorsqu'ils parviennent à tirer profit d'avantages financiers ou réglementaires du fait de leur mandat de service universel ou de propriétaire étatique. Pour éviter d'en arriver là, des barrières institutionnelles doivent être mises en place contre une telle expansion. On peut se référer à l'exemple du nouvel avenant de la loi sur la concurrence en Suède, qui accorde aux autorités de la concurrence ou aux sociétés rivales un droit d'opposition de fait contre de nouvelles activités d'institutions étatiques sur les marchés libres.

- **Privatisation des installations de production:** une forme alternative à la privatisation complète des entreprises serait la privatisation des installations de production. Des monopoles étatiques établis sont contraints par le législateur, au cours du processus de libéralisation, de vendre une part de leurs installations de production à des tiers privés. De tels programmes de cession nécessitent la création de marchés concurrentiels en simplifiant leur accès.
- **Privatisation des anciens monopoles:** la privatisation des entreprises jusqu'alors monopoles d'État constitue un pas supplémentaire pour réduire encore plus les conflits d'intérêt entre le régulateur et le législateur d'un côté et les acteurs du marché de l'autre. Le danger d'une distorsion de la concurrence issue de réglementations et de conditions légales s'amointrit. La privatisation se déroule progressivement dans l'intérêt des ménages publics. Finalement, l'engagement dans des marchés de plus en plus ouverts s'accompagne de risques économiques conséquents.

## 05

# Une feuille de route pour la Suisse

La concurrence n'est pas un but en soi. Mais elle constitue un préalable essentiel pour assurer davantage d'efficacité et d'innovation. Cela vaut aussi pour les services des infrastructures, où les coûts, tout comme les exigences de la politique et de la société, ne cessent de prendre l'ascenseur. La Suisse a lancé les années passées différents processus de libéralisation, qui n'ont cependant pas abouti, le service public n'ayant pas été étranger à ces freins. Lors des processus politiques, celui-ci est défini de façon très large et est soutenu de façon massive (et souvent opaque). De surcroît, il est le fruit quasi exclusif des entreprises appartenant à l'État qui, avec leurs forces économiques, s'étendent de plus en plus sur les marchés libres et privés. Cet état de fait conduit à de multiples distorsions de la concu-

rence. Les mesures présentées ici doivent permettre de mettre un terme à ces distorsions. Il ne s'agit pas d'amoindrir le service public, mais de permettre des prestations socialement souhaitables dans un environnement compétitif. Les mesures, formulées dans le cadre du chapitre 4, sont certes de nature générale mais ne s'appliquent pas indifféremment à tous les secteurs. Bien au contraire, elles doivent en partie être implantées en fonction de la spécificité des domaines. En outre, la priorité des mesures préconisées pour le contenu et le moment n'est pas identique selon les secteurs, le degré d'ouverture des marchés et de concurrence variant selon les cas.

Les tentatives de mise en œuvre d'une feuille de route différenciée préconisant de développer davantage de concurrence dans le service public se heurte au problème classique de l'œuf et de la poule: en raison de l'absence de marché pour les prestations des infrastructures, un service public subventionné, protégé de la concurrence, s'avère nécessaire; or, c'est précisément ce qui empêche la création d'un marché, dans lequel de nouveaux offreurs peuvent s'établir à côté des monopoles existants. Dans ce contexte, une grande partie de la population se montre critique envers les libéralisations et surtout les tentatives de privatisation des infrastructures. Les privatisations souvent associées à des notions comme la «maximisation des profits», le «démantèlement des prestations» et des «tarifs à la hausse». De telles angoisses ne peuvent cependant que se justifier si, en parallèle, les jalons d'une véritable concurrence ne sont pas posés, dans laquelle les offreurs doivent se battre pour gagner des clients.

Par conséquent, une plus grande acceptation de la société est atteinte sans doute lorsque, dans un premier temps, il y a consensus uniquement sur une intensification de la concurrence pour les infrastructures qui relèvent de la propriété publique. Cela implique que les entreprises mandatées pour un service universel ne bénéficient d'aucun avantage ni ne souffrent d'aucun inconvénient sur le marché. Les définitions et le financement des services publics doivent dès lors être conçus d'une manière neutre du point de vue de la concurrence. Dans une seconde étape, et sur la base de ce qui précède, il devient possible d'éliminer d'autres distorsions

de la concurrence qui sont avant tout liées à la propriété étatique des fournisseurs de prestations de base. Grâce à la capacité de fonctionnement croissante de la concurrence et l'entrée des entreprises privées sur le marché des infrastructures, l'acceptation de la société envers les privatisations des monopoles étatiques devrait croître. Enfin, la transformation des entreprises publiques en propriétés privées constitue le troisième pas. C'est ainsi que la feuille de route peut être reliée au paquet de mesures à prendre.

## **1ère étape: définition concurrentielle neutre et financement du service public**

Le premier pas de la feuille de route consiste 1) en une limitation de l'État à son rôle subsidiaire, 11) en une définition du service public orienté output, 111) au financement plus conséquent des usagers ainsi 1v) qu'au financement simple et transparent du service universel. Les mesures visent à limiter l'engagement de l'État à chaque prestation où le marché ne parvient pas à livrer le résultat politique souhaité. Par ailleurs, les cercles privilégiés par le service public devraient, dans toute la mesure du possible, porter eux-mêmes les coûts pour éviter des distributions indésirables ou des excès de demande. Si des prestations des fournisseurs de base nécessitent un financement étatique, celui-ci doit se faire simplement et de manière transparente, afin de pouvoir procéder à des comparaisons avec des offres alternatives. Le chapitre 4 indique que la nécessité d'agir varie fortement en fonction des secteurs.

Sur le *marché de l'électricité*, la nécessité d'agir dépend du financement des usagers. En dépit d'une libéralisation formelle, les consommateurs peuvent toujours exiger des tarifs d'électricité orientés vers les coûts. Pour créer des incitations efficaces à la consommation, à la production et surtout aux investissements, les tarifs du courant (réseau exclusif) devraient cependant s'orienter sur les prix du marché. Il est dès lors indispensable d'annuler la régulation tarifaire de fait en ce qui concerne l'énergie et d'initier en même temps le deuxième pas en vue de l'ouverture du marché. Inversement, il n'existe aucune raison de favoriser quelques producteurs et négociants nationaux lors des importations. Afin de renforcer

la concurrence transfrontalière, les contrats de longue durée existants (qui favorisent et donc rendent possible l'importation de courant en provenance de France) devraient être annulés. De manière générale, la politique de l'énergie en Suisse ne devrait pas prendre le chemin d'une autoritarisme, mais plutôt s'orienter vers une intégration effective sur le marché européen, par exemple au moyen d'arrangements institutionnels, qui simplifient le commerce transfrontalier (market coupling).

Dans la *télécommunication*, où l'ouverture formelle du marché est plus avancée, l'engagement financier des villes menace d'engendrer des distorsions de la concurrence. Fondamentalement, il en découle que – surtout dans les villes et les agglomérations à forte densité – une offre privée, accompagnée d'une demande à fort pouvoir d'achat, se met en place. Ce qui ne rendra plus l'engagement étatique nécessaire. De surcroît, les investissements consentis dans les villes de Suisse risquent d'aboutir à des distorsions de la concurrence; ils ne garantissent pas une concurrence réelle. Un découplage progressif des réseaux à fibre optique serait préférable à un marché de l'infrastructure «artificiel», favorisé par des investissements publics; il présenterait de même l'avantage de favoriser une présence plus discrète de l'État sur le marché.

En ce qui concerne les *services postaux*, la création d'un marché concurrentiel est avant tout compromise par le mandat détaillé de service universel. Le progrès technique ainsi que les transformations de la consommation devraient permettre un démantèlement progressif des prestations standards (trop) strictement définies et orientées input. Cela concerne le type et le nombre de bureaux de poste, les règles de qualité pour le réseau national et le niveau des tarifs. Par ailleurs, l'aide indirecte apportée aux services publics, consistant à conserver un monopole résiduel, ne se concilie guère avec la mise en place d'un marché concurrentiel. Pour des prestations particulièrement exigeantes du service universel – par exemple dans les régions très reculées – La Poste devrait, le cas échéant, se faire rembourser par des paiements directs. Cette tâche incomberait aux cantons et/ou aux communes concernées.

Il y a également matière à agir sur les *transports publics* par la question du financement des usagers. Les subventions généreuses accordées par la Confédération créent un véritable excès de la demande auprès des cantons, des communes et des passagers. Cela provoque un effet de distribution (involontaire), dont profitent avant tout les propriétaires immobiliers. Les coûts des transports publics devraient soit être à la charge de l'utilisateur lui-même (par des billets plus chers) et/ou des cantons et des communes favorisées.

Après des *hôpitaux*, il faut procéder à des adaptations sur les mécanismes de financement. La décision d'introduire un système de forfaits par cas comprend la transparence et un financement plus conséquent de la part des patients. Cependant, la décision de financer les traitements stationnaires (financement dual) et ambulatoires (financement moniste) provoque des distorsions dans l'offre. De la même façon que pour le secteur ambulatoire, les hôpitaux devraient percevoir un financement moniste. Il en résulterait, en plus d'une unification, une simplification du financement, ce qui ouvre le chemin à la fin de l'obligation de contracter. C'est une condition préalable pour que la qualité et le prix soient à même de diriger l'offre et la demande sur le marché. Le rôle des cantons, en tant que financiers, est appelé à devenir subsidiaire. Cela signifie que ceux-ci se contenteront de payer uniquement les prestations qui sont politiquement considérées comme des soins de base et qui vont au-delà de l'offre du marché.

La même remarque vaut pour les *médias électroniques*. Ici, l'engagement des chaînes financées par la redevance devrait se réduire aux prestations que souhaite la politique et que les privés ne fournissent pas. Cette subsidiarité de l'État exige une stricte limitation du mandat public de la SSR. Le mandat très large défini dans la Constitution fédérale et dans la concession donnent matière aujourd'hui à un champ trop vaste d'interprétations. En conséquence, l'engagement de l'émetteur financé par la redevance publique est presque sans fin et n'est limité que par le budget. Pourtant, des offreurs privés existent, notamment dans les domaines du divertissement et du sport. Dans le divertissement, le dévelop-

pement de la télévision sur Internet devrait favoriser de nouvelles formes d'offres et de consommations, qui contribueront à la remise en question croissante de l'offre financée par la redevance. La limitation du mandat de la SSR ne devrait pas porter seulement sur les contenus des programmes, mais aussi sur les plateformes traitant de l'exploitation des contenus. Internet prenant de plus en plus d'importance pour les médias (privés), la SSR ne devrait pas offrir de prestations supplémentaires sur ses plateformes. Son engagement devrait se restreindre à la production de contenus.

## **2e étape: abolition des distorsions de la concurrence**

Dans les faits, un grand nombre de distorsions du marché sont liées au fait que les services de base sont en mains étatiques. La deuxième étape de la feuille de route comprend dès lors les mesures suivantes: 1) l'évitement d'aides d'État favorisant la distorsion de la concurrence, 11) la limitation de l'expansion des fournisseurs de prestations de base sur les marchés concurrentiels ainsi que 111) les mesures organisationnelles pour prévenir les conflits d'intérêt. Ce sont avant tout les deux premières mesures qui rendent des aménagements possibles pour tous les secteurs.

Dans l'*approvisionnement énergétique*, le désenchevêtrement des intérêts figure au premier plan. Que ce soit de la perspective d'un approvisionnement sûr ou d'un point de vue concurrentiel, une plus grande indépendance de Swissgrid, l'exploitant du réseau de transport, vis-à-vis des producteurs et des négociants serait pertinente. La loi en vigueur actuellement la limite inutilement, dans le sens où l'entrée en bourse est exclue et une participation publique majoritaire prescrite. Cela aurait pourtant plus de sens d'envisager un élargissement de la propriété afin de financer l'extension du réseau de manière efficace. Sur le *marché des télécoms*, l'engagement des villes fait planer la menace de subventions croisées, source de distorsions. Celles-ci peuvent frapper le marché de diverses manières. C'est ainsi que Swisscom, en sa qualité de partenaire contractuel lors de l'extension de la fibre optique, pourrait profiter de subventions des villes. On court aussi le risque inverse de voir les villes proposer leurs

réseaux à des coûts inférieurs à la moyenne et de subventionner ainsi soit des fournisseurs de télécoms alternatifs soit les engagements télécoms de leurs Services Industriels (SI). De telles distorsions du marché peuvent être réduites par diverses mesures. Premièrement, un mécanisme de participation entre Swisscom et les SI doit être conçu de manière à exclure un subventionnement croisé. En second lieu, l'engagement de SI publics sur le marché des télécoms peut être limité aux prestations préalables d'infrastructures. Par ce biais, les villes risquent moins (pour des raisons d'attractivité par exemple) de se lancer sur le marché avec leurs produits finaux rendus artificiellement avantageux. Le danger de subventions croisées qui produisent des distorsions s'observe également à *La Poste*. Une compensation du service universel trop généreuse (par exemple, dans le cas de l'exploitation de postes dans des régions reculées) s'assimile dans les faits à une aide d'État qui procure à La Poste un avantage comparatif pour d'autres activités. La question se pose alors fondamentalement de savoir si La Poste doit, et dans quelle mesure, proposer d'autres services aux guichets postaux alors qu'elle se trouve en concurrence avec le commerce de détail et les banques. La problématique est similaire dans les *médias électroniques* en cas d'expansion de la SSR sur Internet. Ici aussi la question de la délimitation des activités entre le marché privé et le mandat de service public se pose.

D'une manière générale, il apparaît que la politique est peu enclin à restreindre les modèles d'affaires des entreprises publiques. Bien au contraire, elle a même un intérêt à favoriser leur expansion. De surcroît, des mesures légales visant une séparation comptable et organisationnelle ne déploient en pratique qu'une efficacité limitée. Un instrument plus puissant serait une loi qui exigerait la transparence totale du financement des prestations des fournisseurs de base, interdirait de manière explicite les faveurs injustifiées équivalant à des aides d'État et créerait en même temps des incitations au lancement de procédures d'offres concurrentielles. Une telle loi procurerait de réelles possibilités aux sociétés privées pour se défendre contre les subventions injustifiées accordées à un concurrent. Elle devrait être implantée d'une manière transversale dans tous les secteurs

et pourrait s'inspirer du modèle de réglementation contre les aides d'État en vigueur dans l'UE. Une étape supplémentaire pourrait être franchie grâce à une base légale qui proscrirait l'expansion d'institutions étatiques ou gérées par l'État sur de nouveaux marchés. Elle ne serait tolérée que dans des cas limités.

Une limitation légale des aides d'État aurait par ailleurs des effets sur les *transports publics* et les *hôpitaux*. Au lieu de voir leurs prestations se soumettre à des appels d'offres concurrentiels, l'accroissement, dans les deux cas, des incitations prodiguées par la main publique est trop souvent privilégié. C'est particulièrement criant pour les transports publics régionaux ferroviaires où le recours à des appels d'offre reste à ce jour quasiment inexistant. Il y a aussi matière à agir dans les deux secteurs en ce qui concerne le désenchevêtrement organisationnel des intérêts. Pour le cas des transports publics, cela releverait de la compétence de la Commission indépendante d'arbitrage ainsi que de l'organe indépendant d'attribution des sillons. La situation est plus grave dans les hôpitaux, où les cantons agissent à la fois comme exploitants, financiers et régulateurs. La fonction régulatrice devrait être transférée à l'échelon fédéral, ce qui permettrait de supprimer les listes cantonales des hôpitaux, un instrument qui permet aux cantons de fixer de manière abusive des barrières entravant l'accès au marché.

### **3e étape: introduction d'un processus de privatisation**

La troisième et dernière étape de la feuille de route proposée englobe des mesures de privatisation. Cela concerne la privatisation d'installations de production ainsi que d'entreprises étatiques. Une telle étape est souhaitable, premièrement pour des raisons de cohérence politique, car dans un marché qui fonctionne, la propriété privée doit dominer. Le danger réside en effet, dans le cas d'une propriété étatique, en ce que l'efficacité des prestations soit biaisée en raison de buts politiques. Deuxièmement, la privatisation se révèle pertinente du point de vue des stratégies de propriétaires des pouvoirs publics. Les marchés ouverts nécessitent de plus en plus des risques d'investissement et d'entreprise, qui n'ont pas à être sup-

portés par l'État et donc par le contribuable. Troisièmement, la privatisation est un instrument supplémentaire important pour créer une neutralité concurrentielle. La propriété privée abolit les tendances observées chez les politique qui décident unilatéralement de la régulation des monopoles naturels et des traitements de faveurs dans le domaine des services publics, en favorisant les entreprises d'État.

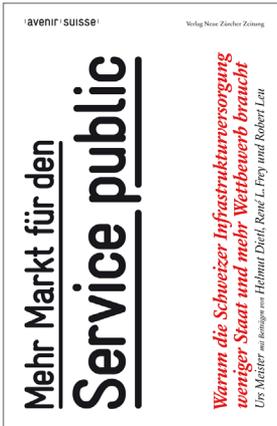
Dans les faits, la privatisation d'installations de production (dans le sens d'un décret de vente à des privés) est un instrument additionnel pour introduire la concurrence. Cette mesure peut donc être lancée en parallèle aux deux premiers jalons de la feuille de route. Privatiser des installations de production serait avant tout sensé sur les marchés dans lesquels les nouvelles installations ont peu de chances (ou alors seulement avec de grandes hésitations) d'être réalisées, pour des raisons techniques, juridiques ou d'aménagement. Il n'est pas suprenant que l'instrument ait souvent été utilisé dans un contexte international pour la production d'énergie. En principe, il pourrait contribuer à l'ouverture du marché en Suisse. Toutefois, son utilité doit être relativisée. Premièrement, il existe déjà en Suisse de nombreux (petits, en comparaison internationale) producteurs d'électricité. Des partages d'entreprises et des programmes de cession les affaibliraient peut-être inutilement. Enfin, en second lieu, la concurrence sur le marché de l'énergie de réseau international ne se limite pas à la Suisse. La privatisation d'installations de production pourrait toutefois trouver des applications sur d'autres marchés. Il serait par exemple imaginable que les cantons vendent certains hôpitaux (issus d'un groupe hospitalier) à des privés.

Sur le *marché de l'énergie*, la privatisation de la propriété des monopoles d'État existants revêt pour l'instant une grande importance. Avec l'ouverture des marchés, le risque financier pris par les cantons en tant que propriétaires a brusquement augmenté. Dans le contexte européen, les prix se forment, en règle générale, sur la base des notations volatiles pour le gaz et le charbon. Les investissements dans les centrales ne sont donc pas amortis avec certitude. De plus, de nouveaux risques apparaissent dans la branche avec les nouveaux modèles d'affaires. C'est ainsi

que les entreprises en holding sont en croissance au niveau international et s'engagent dans des modèles d'affaires orientés vers la commercialisation. D'autres privatisations de sociétés sont envisagées là où la concurrence est relativement bien établie. Dans le contexte suisse, le *marché des télécoms* est certainement le premier secteur à avoir connu une telle évolution. Aujourd'hui, la Confédération possède une participation majoritaire chez Swisscom. Un tel engagement comporte une bonne part de risque financier, ce qui explique, par exemple, le peu de réussite enregistré jusqu'alors par Swisscom dans ses engagements à l'étranger. De plus, la privatisation totale de Swisscom est un élément supplémentaire pour la création d'un marché véritablement concurrentiel, car on procéderait à un désenchevêtrement entre les fonctions de propriétaire et de la régulateur de la Confédération. A moyen terme, un processus de privatisation supplémentaire aurait tout son sens dans les *hôpitaux*. Comme aucun monopole naturel n'existe dans les infrastructures hospitalières, la concurrence devrait, en théorie du moins, s'intensifier de façon relativement facile et rapide. Le nouveau modèle de financement par le système des forfaits par cas fera porter d'ici peu aux cantons des risques de propriétaire importants.

En Suisse, la privatisation n'a, jusque là, jamais été prioritaire. Les entreprises d'infrastructures publiques ont été considérées non seulement comme les garantes d'un service de public de qualité, mais aussi des objets de rentes extrêmement intéressants, servant à alimenter les caisses de l'État. En réalité, les deux objectifs se combinent difficilement. De la même manière, il n'existe pas forcément de lien entre la propriété publique et la qualité du service universel. Enfin, il n'y a pas, comme nous venons de le démontrer, la certitude de profiter durablement de rendements sûrs et élevés sur les marchés ouverts. Par conséquent, les entreprises publiques exigent davantage d'indépendance vis-à-vis de la politique, afin de pouvoir agir avec flexibilité sur les marchés. D'un point de vue économique, cette exigence est justifiée. Elle est aussi fondée sous l'angle de la cohérence politique car, en définitive, c'est à la politique qu'il appartient de diriger l'économie par des conditions-cadre. Les entreprises pu-

bliques aimeraient disposer d'une marge de manœuvre comparable à celle des sociétés privées, mais elles tirent profit en même temps des avantages de la propriété publique et de la proximité avec la politique, notamment lorsqu'il est question de régulation et de financement du service public. Le succès durable de l'introduction du processus de libéralisation en Suisse dépend tout entier de la question de la propriété: les innovations espérées et la hausse de l'efficacité ne seront réalisées que par une concurrence qui fonctionne réellement et celle-ci nécessite un engagement privé. Ce n'est nullement une menace, mais bien une véritable chance à saisir pour le service public en Suisse.



*Le présent résumé se base sur le livre «Mehr Markt für den Service public – Warum die Schweizer Infrastrukturversorgung weniger Staat und mehr Wettbewerb braucht» d’Urs Meister, paru en février 2012 aux éditions nzz Libro.*

*Le livre démontre que, malgré les premiers pas de libéralisation, le secteur des infrastructures suisses manque de marché et de concurrence. Les prestations fournies et subventionnées par l’État sous le nom de «Service public» sont souvent trop amples et vont au-delà de la correction des défaillances du marché. S’y ajoutent, de nombreuses subventions (transversales), la présence de monopoles et d’autres barrières à l’entrée du marché. Le livre présente une feuille de route pour redéfinir le Service public et son financement, pour renforcer la concurrence et encourager l’engagement de la part des privés.*

2012 Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zurich

ISBN 978-3-03823-771-6

[www.nzz-libro.ch](http://www.nzz-libro.ch)

# Davantage de marché pour le service public

*Pourquoi le secteur des infrastructures nécessite  
moins d'État et davantage de concurrence*

# En bref:

- 01 \_ La définition du service public est vague et décrit généralement l'ensemble des prestations des infrastructures qui sont réalisées par l'État. Une observation plus fine laisse entrevoir que beaucoup de ces prestations pourraient également être fournies par des privés dans un contexte de concurrence.
- 02 \_ On pense souvent que la libéralisation menace le service universel. Dans les faits, c'est plutôt le contraire qui se produit: la définition large du service public ainsi que son subventionnement et son financement opaques entravent la capacité optimale de fonctionnement des marchés des infrastructures.
- 03 \_ Les instruments pour le financement du service public entraînent des distorsions de la concurrence. D'un côté, les subventions (croisées), les monopoles résiduels et d'autres prescriptions réglementaires entravent l'accès aux marchés et l'innovation. D'un autre côté, un financement insuffisant de la part des usagers aboutit à une demande inefficace et à des effets de distribution indésirables.
- 04 \_ La plupart des entreprises au bénéfice d'un mandat de service universel restent, en dépit du lancement du processus d'ouverture des marchés, fortement en mains de la Confédération, des cantons et des communes. Dans ce contexte, la volonté politique pour entamer les prochaines étapes de libéralisation reste modérée. Comme les entreprises publiques poursuivent de plus en plus des objectifs de gains et s'étendent sur de nouveaux marchés, le manque de concurrence sur le marché des infrastructures s'avère particulièrement problématique.

- 05.** \_ Une condition préalable essentielle en vue d'une véritable concurrence dans le secteur des infrastructures repose sur un financement plus conséquent de la part des usagers. Les subventions et les subventions croisées créent des barrières d'entrée sur les marchés qu'il serait possible de démanteler.
- 06.** \_ L'augmentation du financement de la part des usagers n'exclut pas que certaines prestations soient avant tout à la charge des cantons et des communes. L'État doit toutefois se contenter d'un rôle subsidiaire et se porter acquéreur de prestations qui sont souhaitées par la société, mais qui ne sont pas proposées par le marché.
- 07.** \_ Le financement du service public doit être simple et transparent, et répondre à des critères concurrentiels. Afin d'exclure un traitement de faveur envers les entreprises publiques, il est nécessaire ( par exemple sur le modèle du droit européen en matière d'aides d'État) de formuler des conditions-cadre légales qui créent des incitations à procéder à des appels d'offres concurrentiels.
- 08.** \_ La propriété étatique dominante des entreprises d'infrastructures et les conflits d'intérêt (politiques) qui en résultent entravent une plus grande ouverture des marchés. En Suisse, un processus de privatisation plus soutenu est nécessaire. Il faut donc entre autres privatiser des entreprises et/ou procéder à la vente de certaines installations de production à des acteurs privés.

## l'avenir | suisse |

Le think tank Avenir Suisse a été créé en 1999 par 14 entreprises internationales et est aujourd'hui soutenu par plus de 100 entreprises et personnalités provenant de toutes les régions de Suisse. Il se préoccupe de l'avenir de la place économique suisse et décide de façon indépendante et autonome les sujets à traiter et les projets à mener. La mission d'Avenir Suisse est d'anticiper le besoin de réformes politiques, de stimuler le débat et d'avancer des propositions et des solutions faisables. Pour son travail, le think tank élabore, notamment avec la collaboration d'experts suisses et internationaux, des analyses et organise des conférences et autres forums. L'accessibilité immédiate des résultats de nos études et la divulgation de ces derniers auprès d'un large public est au cœur de notre mission. Avenir Suisse n'est pas neutre, nos valeurs sont libérales et orientées vers l'économie de marché. Cela implique une prise de position claire, parfois insolite.





## De quoi il s'agit

- 01\_** On dit souvent que la libéralisation menace le service universel. Ce livre est l'illustration de son contraire: sa définition extensive ainsi que le subventionnement et le financement opaques du service public entravent la capacité optimale de fonctionnement des marchés des infrastructures.
- 02\_** Le livre observe de manière approfondie le service public, dans une perspective théorique, historique et internationale. Il analyse les relations entre le service universel défini par la politique et l'ouverture des marchés pour les secteurs de La Poste, des télécoms, des médias électroniques, de l'énergie, des transports publics et des hôpitaux.
- 03\_** Les subventions, les monopoles résiduels et autres barrières d'entrée sur le marché entravent la concurrence, l'efficacité et l'innovation. Le livre esquisse une feuille de route pour une nouvelle définition du service public, son financement et davantage de concurrence.

