

Monitoring des cantons 6

Anciens et nouveaux monopoles cantonaux

*Comment les cantons maintiennent des monopoles lucratifs
au lieu d'ouvrir les marchés
(Résumé)*

Samuel Rutz et Lukas Schmid

Auteurs Samuel Rutz, samuel.rutz@avenir-suisse.ch, Lukas Schmid, lukas.schmid@avenir-suisse.ch

Éditeur Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch

Traduction Véronique Bohn

Graphisme Arnold.KircherBurkhardt AG, www.kircher-burkhardt.ch

Mise en page Daniel Peterhans, daniel.peterhans@kircher-burkhardt.ch

Production Druckerei Feldegg, www.feldegg.ch

© Avenir Suisse 2014

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. 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.

Commande assistent@avenir-suisse.ch, tél. 044 445 90 00

Téléchargement www.avenir-suisse.ch/fr/41890/

Sommaire

01 _ Introduction	_ 5
02 _ Pourquoi l'État intervient sur le marché	_ 6
2.1 _ Monopoles de droit et monopoles de fait	_ 6
2.2 _ Restrictions d'accès aux marchés	_ 9
03 _ Évaluation des monopoles cantonaux	_ 11
3.1 _ Ramonage: un reliquat du passé	_ 12
3.2 _ Assurance immobilière: un braconnage étatique sur les marchés privés	_ 13
3.3 _ Chasse: une procédure d'attribution à améliorer	_ 17
3.4 _ Pêche: distinguer entre pêche commerciale et de loisirs	_ 18
3.5 _ Notariat: indispensable libéralisation au niveau national	_ 19
3.6 _ Sel: un parfait exemple de monopole inefficace	_ 20
3.7 _ Mensuration officielle: un mélange d'activités publiques et privées	_ 21
3.8 _ Géothermie: un régime de concession contestable	_ 23
04 _ Classement général et conclusion	_ 24

01_Introduction

Les monopoles d'État découlent de droits exclusifs que détient le pouvoir public (Confédération, cantons et communes) et qui empêchent un accès libre au marché. Un grand nombre de secteurs sont, de façon plus ou moins importante, sous le coup de telles barrières érigées par l'État. Ainsi, en Suisse, tout un chacun ne peut pas ouvrir un casino ou créer une entreprise d'élimination des ordures ménagères. De même, la production de boissons distillées est soumise à une autorisation officielle et la souscription d'une assurance-accidents passe nécessairement par la SUVA. C'est la Confédération qui détermine qui est habilité à transporter des personnes ou des lettres, tandis que les cantons décident qui peut nettoyer les cheminées, délivrer des actes authentiques ou assurer des bâtiments. Quant aux villes et aux communes, elles définissent par voie de loi ou d'ordonnance les emplacements du domaine public où parquer un taxi ou poser des affiches publicitaires.

Plusieurs raisons peuvent pousser l'État à soustraire, de façon partielle ou complète, une activité à la concurrence. L'une d'entre elles est le droit de propriété dont jouit l'État sur des biens rares (p. ex., les espaces publics, les forêts, les lacs et les cours d'eau) et qui nécessite la définition de la part de l'État d'un régime d'usage pour les particuliers. De même, le maintien de la sécurité et de l'ordre, ainsi que des exigences en matière de politique sociale, environnementale ou structurelle sont des arguments souvent avancés pour restreindre l'accès au marché et limiter la concurrence. Enfin, le principe de «service public» est évoqué pour justifier un accès au marché très restrictif. On peut par exemple penser typiquement à l'approvisionnement en eau ou en électricité, ou encore aux domaines de la santé et de l'éducation.

Ce sixième monitoring des cantons, qui traite des monopoles cantonaux, illustre qu'il n'existe pas de règle objective et généralement acceptée permettant de déterminer les situations où la monopolisation d'un marché par l'État est appropriée (quelle qu'en soit la raison). Ainsi, et à titre d'exemple, certains cantons laissent aux propriétaires immobiliers le choix d'assurer ou non leur bâtiment, ainsi que le choix de l'assureur, tandis que d'autres obligent les propriétaires à s'affilier à l'établissement d'assurance cantonal. Dans d'autres secteurs (notamment les services de ramonage), on trouve également des cas où les règles cantonales sont diamétralement opposées, allant du monopole public à la libre concurrence. Il y a de quoi soupçonner que les arguments en faveur d'une restriction de l'accès au marché ne sont souvent avancés que pour garantir des intérêts fiscaux et protectionnistes.

Même sur les marchés pour lesquels un monopole (partiel ou total) de l'État peut se justifier, on trouve parmi les pratiques des cantons de bons et de mauvais exemples en matière de régime d'accès. Les principes fondamentaux de transparence et de non-discrimination sont sans cesse

Il n'existe pas de règle objective et généralement acceptée permettant de déterminer les situations où la monopolisation d'un marché par l'État est appropriée.

bafoués et la priorité est donnée à la préservation des droits acquis et à la protection du patrimoine. Dans le présent document, nous verrons, grâce à des exemples pratiques, comment on peut attribuer des droits limités d'accès au marché de façon la moins discriminante et la plus respectueuse possible de la neutralité concurrentielle.

02 _ Pourquoi l'État intervient sur le marché

Ce chapitre décrit les différents motifs pour lesquels l'État soustrait certaines activités à la concurrence. Nous les aborderons d'un point de vue juridique et économique.

2.1 _ Monopoles de droit et monopoles de fait

En théorie économique, on parle normalement de monopole lorsqu'un bien ou un service n'est offert que par un acteur. Par conséquent, l'acheteur n'a pas la possibilité de choisir, ou plus précisément d'éviter ledit fournisseur: soit il se procure le bien auprès du monopoliste, soit il renonce à ce bien. Ce choix limité pour le consommateur confère souvent au fournisseur une position forte sur le marché et ouvre la porte à des hausses de prix. Ainsi, les monopoles ne sont pas souhaitables pour la société (du moins du point de vue statique): ils mènent à une efficacité moindre, car, plus les prix sont élevés, plus les acheteurs seront nombreux à renoncer au bien. En suivant les règles de la microéconomie, on peut affirmer que, dans ce cas-là, la perte pour l'individu qui renonce à consommer est plus importante que les gains supplémentaires générés par le monopoliste. En outre, les monopolistes investissent souvent leurs bénéfices en menant des activités de recherche de profit (*rent-seeking*), comme le lobbying ou d'autres formes de jeu d'influence politique, au lieu de les investir dans des actions profitables à l'ensemble de la société, comme la recherche ou le développement. Il est à craindre que ce manque d'efficacité dans l'allocation des ressources se double d'une productivité plus faible, car la pression due à la concurrence, qui oblige à une gestion des affaires efficace et l'utilisation de technologies performantes, est faible dans un marché monopolisé. La prospérité pourrait également pâtir d'inefficacités dynamiques: un monopoliste a souvent peu d'incitation à chercher l'innovation ou à investir.

Empêcher cette perte de prospérité pour la société est l'argument principal évoqué pour justifier que l'État retire de la situation de libre concurrence des marchés qui tendent vers des monopoles (inévitables). L'exemple classique d'un monopole qu'on peut difficilement éviter (du moins à court terme) est celui du «monopole naturel»: un tel monopole émerge lorsque les coûts totaux pour l'offre d'un bien sont nettement moins élevés si le marché est approvisionné par une seule entreprise et non par plusieurs concurrents. On trouve les monopoles naturels surtout dans les secteurs gourmands en capital, comme les transports, les télécommunications ou

L'exemple classique d'un monopole qu'on peut difficilement éviter est celui du «monopole naturel». Ce dernier émerge lorsque les coûts totaux pour l'offre d'un bien sont nettement moins élevés si le marché est approvisionné par une seule entreprise.

la distribution d'eau ou d'énergie. Cela explique pourquoi, dans la plupart des pays, de tels marchés d'infrastructure sont soumis au contrôle de régulateurs (spécialistes du secteur concerné).

Monopoles de droit

En plus de ces raisons économiques, que l'on pourrait qualifier de «défaillances du marché» au sens large, il existe d'autres motifs pour lesquels l'État peut restreindre (partiellement ou totalement) l'accès au marché. On peut citer par exemple la protection de la sécurité publique ou des intérêts de politique sociale. Lorsque de tels intérêts généraux justifient les interventions de l'État sur le marché, les juristes parlent de «monopole de droit». Ainsi, la création d'un monopole de cette nature n'est possible que si l'ouverture d'une activité à une concurrence libre va à l'encontre d'intérêts généraux déterminants; les particuliers se voient alors privés de leur droit constitutionnel d'exercer une activité économique spécifique. Si les intérêts généraux peuvent aussi être garantis grâce à des mesures moins radicales, par exemple par l'introduction d'un régime d'autorisation¹, les conditions pour l'instauration d'un monopole ne sont pas remplies.

La création d'un monopole de droit n'est possible que si l'ouverture d'une activité à une concurrence libre va à l'encontre d'intérêts généraux déterminants.

Les monopoles de droit découlent toujours de décisions politiques légitimées démocratiquement. La plupart d'entre eux reposent sur une disposition légale, soit sur un article de loi, soit sur un article constitutionnel, et sont signalés par la formule classique «L'activité X est la prérogative de l'État». Toutefois, un monopole est parfois établi de façon indirecte, comme lorsque les particuliers ont l'obligation d'avoir recours aux services d'un fournisseur précis. Ainsi, il est obligatoire de s'assurer contre les accidents auprès de la SUVA pour certaines activités ou de contracter une assurance immobilière contre les incendies et les dégâts naturels (selon les cantons) auprès de l'établissement cantonal.

En principe, c'est à la collectivité publique qu'il revient d'exercer l'activité sous monopole. Toutefois, le législateur peut permettre au pouvoir public de céder sa prérogative à un ou plusieurs privés en distribuant des concessions. Si l'État assume lui-même l'exercice, il peut soit s'appuyer sur sa propre unité administrative (comme c'est le cas dans certains cantons avec le notariat officiel), soit mandater une entreprise gérée par le pouvoir public (comme le font les cantons pour les assurances immobilières ou pour l'exploitation, le commerce et la vente de sel). Si le législateur prévoit de confier la tâche à des personnes privées, l'État peut autoriser un ou plusieurs fournisseurs. Ainsi, les monopoles cantonaux pour le ramonage reposent sur un seul fournisseur. Dans le cas où l'État attribue des concessions à plusieurs prestataires, une certaine concurrence est

¹ En instaurant un régime d'autorisation, l'État ne prive pas les individus de leur droit de mener une activité particulière. L'exercice de l'activité reste possible uniquement à la condition que certains prérequis (par exemple en matière de formation ou de mesures de sécurité) soient remplis.

possible, comme on le voit avec les casinos (en 2014, on dénombre 21 maisons de jeu au bénéfice d'une concession).

Encadré 1

Monopoles de droit

On peut citer plusieurs secteurs pour lesquels il existe un monopole de droit: casino, élimination des ordures ménagères, assurance-accidents obligatoire, fabrication et rectification des boissons distillées, assurance immobilière cantonale, services de ramonage, mensuration officielle et actes authentiques (notariat officiel). Les monopoles de droit sont parfois appelés «régales», ainsi pour la régale de transport de voyageurs, la régale des postes (acheminement de lettres pesant jusqu'à 50 grammes) ou la régale du sel.

Monopoles de fait

Les monopoles dits de fait, un autre type de monopoles étatiques, dérivent des droits de propriété que détient l'État sur des biens publics, comme les terrains publics, les forêts, les lacs et les cours d'eau, l'espace aérien ou les animaux sauvages. Les biens publics sont des ressources rares ou sensibles, qui ne peuvent pas être utilisées par la communauté sans restriction. Étant donné que le bien public appartient à l'État, celui-ci peut décider si les personnes privées ont le droit d'utiliser le bien à des fins économiques et, si oui, dans quelle mesure. Ce n'est pas tant l'activité économique elle-même qui fait l'objet du monopole, mais le bien public, qui est nécessaire à l'exercice de l'activité. Cependant, il n'est pas rare que des chevauchements se produisent entre monopole de droit et monopole de fait, par exemple lorsqu'une offre sous le régime de concurrence n'est pas possible sans le recours à des biens publics. C'est ce qui se passe par exemple avec l'exploitation de réseaux de téléphonie mobile ou de grandes centrales hydrauliques.

Encadré 2

Monopoles de fait

On peut citer plusieurs activités pour lesquelles il existe un monopole de fait: la construction et l'exploitation de centrales hydrauliques, les réseaux électriques, les infrastructures ferroviaires, les parcs éoliens ou les installations portuaires, l'utilisation de fréquences pour la radio, la télévision et la téléphonie mobile, la publication d'affiches dans les espaces publics, l'exploitation des sous-sols, ainsi que les représentations de cirque, les étals de marchés, les restaurants, les kiosques, les stations de taxis ou les parkings couverts sur le domaine public.

Les monopoles de fait prennent le plus souvent place dans le contexte d'une utilisation du domaine public (rues, places, terrains ou sous-sols) à des fins économiques. L'utilisation de ces espaces a lieu lorsque des services sont proposés sur le domaine public (stations de taxis ou étals de marché par exemple) ou lorsque ce dernier est mis à disposition des par-

ticuliers pour y construire des infrastructures exploitées économiquement (construction et exploitation d'un parking couvert ou d'une centrale hydraulique par exemple). De plus, le domaine public peut faire l'objet d'une utilisation spéciale lorsqu'il est mis à disposition pour le développement de réseaux électriques, la construction de conduites de gaz ou la mise en place d'un réseau à fibre optique. Les terrains publics sont particulièrement exploités lorsque des personnes privées ont la permission d'y extraire des ressources (gravier, pétrole ou sel).

Régales historiques

Enfin, la Constitution identifie quelques exceptions au principe de liberté économique, soit des régales qui sont héritées du passé et qui tombent dans la compétence des cantons. Elles concernent la chasse, la pêche, le sel et l'industrie minière, dont l'exploitation est laissée aux cantons (y compris en termes fiscaux). Étant donné que la plupart des droits régaliens historiques correspondent à des monopoles de fait (ainsi, la souveraineté de l'État sur les animaux sauvages justifie en quelque sorte le droit de décider de leur exploitation), ils auraient tout aussi bien existé même sans clause d'exception.

2.2 _ Restrictions d'accès aux marchés

D'un point de vue de théorie économique, il n'est pas foncièrement crucial de savoir quels instruments juridiques limitent l'accès au marché; ce sont leurs conséquences générales sur la concurrence qui importent. En effet, l'entrée sur le marché n'est pas limitée seulement par les concessions que nous avons déjà mentionnées, mais aussi par d'autres instruments de régulation relevant du droit administratif, comme les autorisations pour un usage commun accru, les contingents ou les mandats de prestations. Ces instruments ont cela en commun qu'ils restreignent (plus ou moins) l'accès au marché pour les personnes privées, soit intentionnellement, soit en conséquence d'une disposition juridique. Bien sûr, sur les marchés ouverts aussi, il existe des dispositions légales qui conditionnent l'entrée sur le marché, par exemple pour les professions médicales (afin de protéger la santé publique) ou pour le secteur des services financiers (afin de préserver la confiance des clients dans les transactions). Toutefois, il ne s'agit pas là d'une restriction chiffrable, car le marché reste ouvert à tout fournisseur qui satisfait les conditions d'entrée.

Restriction par l'État de l'accès aux marchés privés

Dans le cas où l'État restreint le nombre d'acteurs ayant accès au marché, on peut généralement parler de «marchés fermés». On en distinguera deux grands types: les marchés du service universel et les marchés fermés privés. La distribution et la sécurité du service universel continuent à être considérées comme des missions centrales de l'État et comptent parmi les intérêts publics les plus importants qui puissent justifier la fermeture

Dans le cas où l'État restreint le nombre d'acteurs ayant accès au marché, on parle de «marchés fermés». On en distingue deux types: les marchés du service universel et les marchés fermés privés.

d'un marché. Le système de santé, l'approvisionnement en électricité et en eau, l'éducation ou les transports publics sont souvent cités comme exemples lorsqu'on parle de service universel. Les cantons possèdent certes des compétences et une certaine marge de manœuvre sur ces marchés. Toutefois, la concurrence intercantonale se heurte souvent à des barrières considérables dues à des dispositions fixées par la Confédération. C'est pourquoi le présent monitoring des cantons s'intéresse principalement aux marchés fermés privés, pour lesquels les cantons ont une grande liberté dans la façon dont ils les organisent.²

Les activités du secteur privé ne servant en principe pas à remplir une mission de l'État, la fermeture d'un marché répond à d'autres intérêts publics. Les instruments utilisés pour fermer un marché du secteur privé sont les monopoles de droit ou de fait, les contingents ou l'assujettissement d'un usage collectif accru à autorisation. Selon la législation actuelle, on peut distinguer quatre raisons qui justifient, dans certaines circonstances, que l'État restreigne l'accès à un marché privé.

01. Protection des biens de police Par «biens de police», on entend la sécurité et l'ordre publics, la tranquillité et la santé publiques, ainsi que les règles de bonne foi dans les diverses transactions. La protection de tels biens compte parmi les tâches courantes de l'État et est assurée par les assujettissements à obligation, les obligations de notification, les codes de conduite, les interdictions, la surveillance et la prévention des risques de la part de la police, ainsi que par le droit pénal administratif.

02. Intérêts de politique sociale et environnementale La fermeture d'un marché privé se fonde parfois sur des arguments de politique sociale. Ainsi, la Constitution fédérale soumet les casinos à un régime de concessions et justifie cette mesure en évoquant la lutte contre les dépendances aux jeux.

03. Politique structurelle Les interventions de politique structurelle sont toujours de nature protectionniste. En effet, la fermeture d'un marché vise la préservation d'une branche d'activité ou d'un groupe professionnel. Une telle protection s'écartant clairement du principe de liberté économique, elle doit s'appuyer sur une base constitutionnelle explicite (l'art. 103 Cst. sur les compétences générales en matière de politique structurelle) dans les domaines de politique économique extérieure, de l'approvisionnement économique du pays et de l'agriculture.

04. Administration des biens publics Sans le recours à des biens publics, une série d'activités du secteur privé seraient impossibles (par exemple, la construction et l'exploitation d'installations portuaires ou de remontées mécaniques) ou, du moins, s'accompagneraient de lourds

Le présent monitoring des cantons s'intéresse principalement aux marchés fermés privés, pour lesquels les cantons ont une grande liberté dans la façon dont ils les organisent.

² Avenir Suisse a déjà discuté en détail des marchés de service universel dans sa publication «Davantage de marché pour le service public» (Meister 2012).

handicaps en matière de concurrence, qui rendraient impossible une offre compétitive (par exemple, les stations de taxis ou les espaces destinés aux affiches publicitaires). À partir du moment où la demande pour l'usage d'un bien public est supérieure à sa quantité disponible, le marché doit être régulé. L'État coordonne les droits d'usage en délivrant des autorisations (pour une exploitation accrue du bien) et en attribuant des concessions (pour une exploitation exclusive).

«Concurrence sur le marché» vs. «concurrence pour le marché»

Indépendamment des motifs qui poussent l'État à restreindre l'entrée sur les marchés et des instruments qui sont mobilisés pour ce faire, on peut finalement s'interroger sur les modalités concrètes d'accès. D'un point de vue économique, celles-ci doivent être réalisées de telle manière que la concurrence peut se déployer le plus librement possible, tant que les intérêts publics sont préservés. En suivant une règle de base simple, on peut affirmer que, moins il y a de fournisseurs qui sont autorisés à agir sur le marché, moins la concurrence sera forte. Toutefois, même dans le cas où, de façon sensée, l'accès est réservé à une entreprise, il est possible de fixer des conditions-cadres qui permettent qu'une «concurrence pour le marché» prenne place. C'est ce qui se passe, par exemple, lorsque les entreprises qui briguent une certaine concession doivent déposer leur candidature et que l'État sélectionne une offre sur la base du meilleur rapport qualité-prix.

Toutefois, même dans le cas où l'accès est réservé à une entreprise, il est possible de fixer des conditions-cadres qui permettent qu'une «concurrence pour le marché» prenne place.

03_Évaluation des monopoles cantonaux

Il existe une multitude de situations et d'exemples où l'État (Confédération, cantons et communes) ferme (partiellement ou totalement) l'accès à des marchés privés. Ce sixième monitoring des cantons traite des monopoles cantonaux, c'est-à-dire des droits exclusifs cantonaux, qui, selon les modalités concrètes d'accès, agissent comme des obstacles à l'entrée sur le marché. Bien évidemment, il a fallu pour la présente étude faire une sélection des monopoles cantonaux, afin de les examiner en détail et de les évaluer. Dans ce cadre, nous avons choisi des secteurs qui ont une certaine importance dans tous les cantons, mais qui, parallèlement, offrent une variété de formes d'organisation et de régimes d'accès la plus grande possible. De plus, nous avons tâché de diversifier les exemples sur d'autres points. Quelques-uns des monopoles que nous discutons sont familiers à la plupart des gens, tandis que les autres sont mal connus du grand public. De même, certains monopoles sont aujourd'hui encore fondés sur des droits exclusifs de l'État qui datent du Moyen-Âge, tandis que, dans d'autres domaines, les cantons cherchent au contraire à introduire de nouveaux monopoles. Enfin, la raison d'être de certains monopoles cantonaux réside uniquement dans des intérêts fiscaux, tandis que d'autres reflètent réellement une volonté de protéger un intérêt général.

Dans ce chapitre, nous présentons brièvement les huit monopoles cantonaux qui ont fait l'objet du sixième monitoring et exposons leurs principales caractéristiques. Le lecteur pourra se référer à la version complète du rapport (en allemand seulement) pour connaître les critères concrets d'évaluation et le classement cantonal par domaine. L'idée de base du classement consiste à attribuer des points aux monopoles cantonaux, selon que leur organisation reste proche du marché, transparente, non-discriminatoire et qu'elle respecte la neutralité concurrentielle.

3.1 – Ramonage: un reliquat du passé

En principe, les installations de chauffage doivent, dans toute la Suisse, être vérifiées et nettoyées selon un roulement déterminé. Dans les neuf cantons qui laissent libre le choix du ramoneur, le respect de ce roulement dépend du sens des responsabilités du propriétaire. D'autres cantons, au contraire, connaissent une situation de monopole: dans ce cas-là, la responsabilité incombe au ramoneur. Ces cantons découpent ainsi leur territoire en circonscriptions, qui sont chacune confiées à un seul prestataire. À l'intérieur de la circonscription, le propriétaire d'une installation n'a donc pas la liberté de choisir le ramoneur.

Actuellement, huit cantons de Suisse orientale et centrale, ainsi que le Tessin, appliquent un régime libéral pour les services de ramonage. Les tentatives de mettre fin à la situation de monopole dans les autres cantons se sont jusqu'à présent soldées par un échec cuisant. L'argument avancé pour justifier le maintien du statu quo est toujours le même: la levée des droits exclusifs entraînerait une hausse des prix, entre autres parce que les tarifs ne seraient plus fixés par le pouvoir public. Or, on peut faire valoir à l'inverse qu'un niveau bas des prix pour les propriétaires d'installations de chauffage ne peut pas constituer un but en soi dans un ordre de marché libéral, puisqu'une telle protection des consommateurs, ordonnée par l'État, correspond purement et simplement à un chiffre d'affaires plus modeste pour les ramoneurs. Le prix «juste» pour un service doit se former par le marché. Dans ce cadre, peu importe qu'il soit supérieur ou inférieur au tarif décidé par l'administration. La concurrence ne doit pas être entravée et doit pouvoir déployer ses effets de correction dans le cas où il devait y avoir des dysfonctionnements dans le rapport qualité-prix.

On entend souvent la crainte que, sur les marchés ouverts, la sécurité soit moins bien assurée que dans les systèmes de monopole, car la responsabilité de nettoyer régulièrement les installations incombe aux propriétaires et non aux ramoneurs. Cependant, cette crainte est infondée, car, dans un modèle libéral, le ramoneur a précisément un intérêt tout à fait personnel (c'est-à-dire financier) de veiller au respect du roulement auprès de ses clients. Quoi qu'il en soit, il n'y a aucun indice suggérant que les cantons libéraux subiraient un plus grand nombre d'incendies

L'argument avancé pour justifier le maintien du statu quo est toujours le même: la levée des droits exclusifs entraînerait une hausse des prix.

ou de dégâts dus à un mauvais entretien des installations de chauffage que les cantons à monopole.

Enfin, un autre argument important contre les droits exclusifs sur les services de ramonage est le fait que le ramoneur, qui, dans le passé, produisait avant tout un bien public, soit la prévention des incendies, est devenu petit à petit un technicien de maintenance. De nos jours, le nettoyage des fourneaux, des poêles et de leurs tuyaux n'est plus qu'un marché de niche et le volume de travail s'est considérablement réduit en raison de l'abandon croissant du pétrole au profit du gaz et d'autres sources d'énergie alternatives. Le ramoneur moderne gagne de moins en moins son pain en nettoyant les cheminées: il vit de l'entretien des installations thermiques et des conseils qu'il donne en matière de chauffage et de protection de l'environnement. La branche traditionnelle qui, auparavant, pouvait justifier le monopole, disparaît à vue d'œil.

De manière générale, il faut donc tout simplement considérer le monopole sur le ramonage comme un reliquat du passé. Toutefois, il existe des différences entre les cantons à monopole. Ainsi, même dans un système de droits exclusifs, on peut identifier certains éléments qui permettent d'accroître la concurrence sur le marché. Des concessions de durée limitée, par exemple, ont pour conséquence que le ramoneur doit régulièrement déposer une nouvelle candidature pour «sa» circonscription et l'incitent par là à accomplir le travail le mieux possible. En outre, des exigences modérées en termes de qualifications professionnelles réduisent les entraves à l'accès au marché. De même, on peut offrir quelques améliorations aux propriétaires en leur donnant la possibilité de choisir un autre ramoneur s'ils ne sont pas satisfaits de la personne attitrée (ce qu'on appelle l'option «opt-out»).

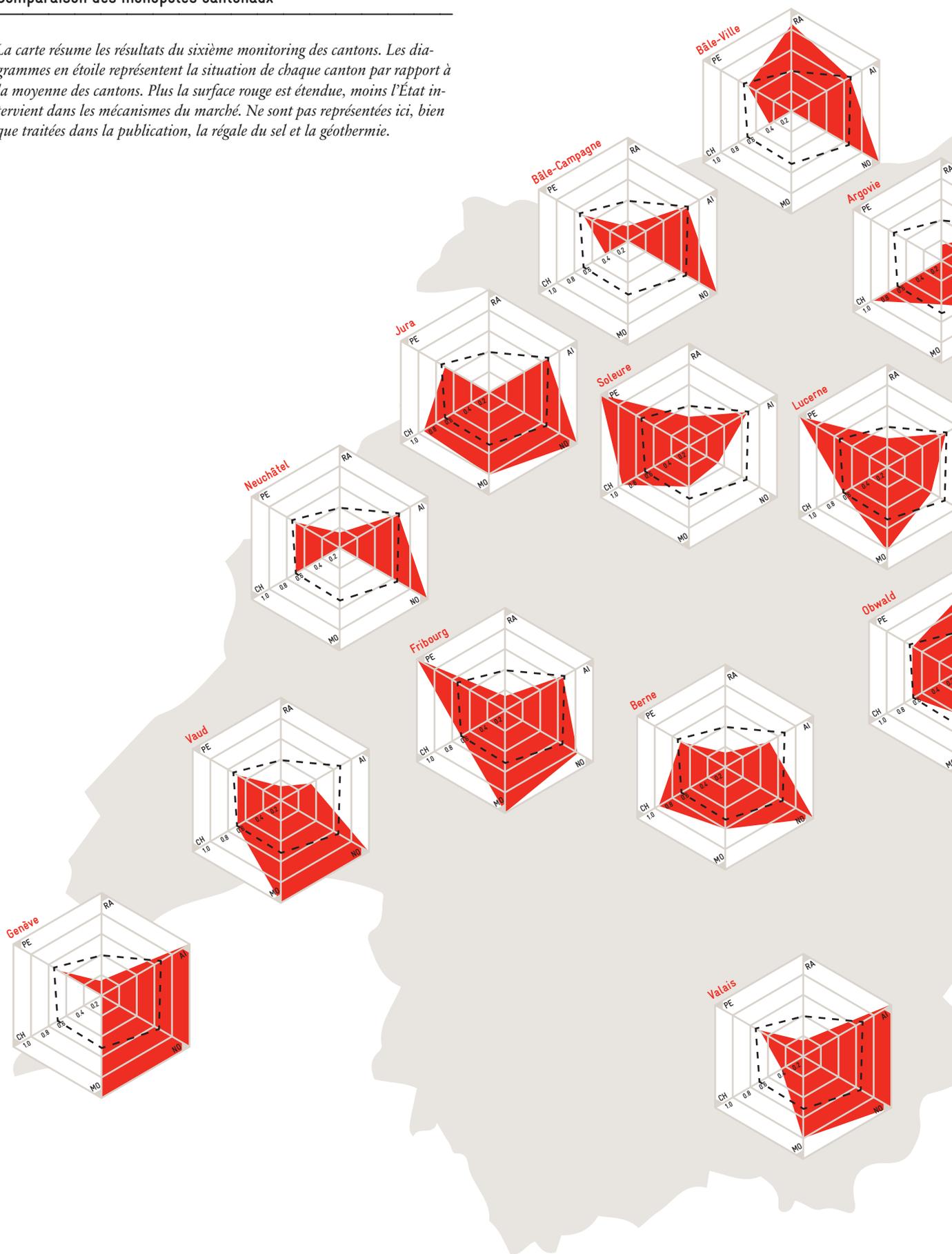
3.2 _ Assurance immobilière: un braconnage étatique sur les marchés privés

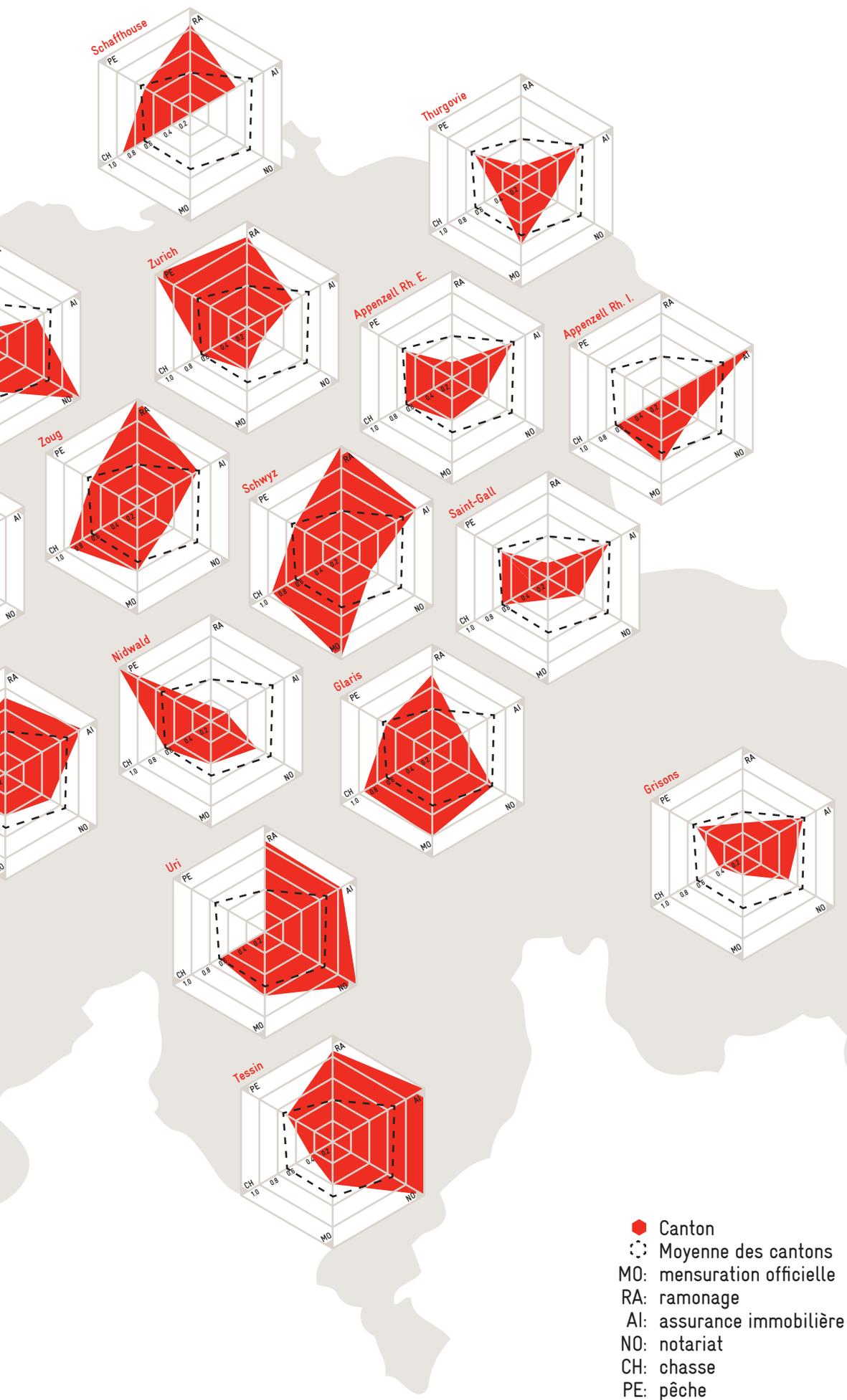
La première assurance immobilière a été créée au début du XIX^e siècle dans le canton d'Argovie. Elle est née du rattachement du Fricktal, qui avait appartenu jusqu'en 1803 à Brisgau, une région de l'Autriche antérieure, au canton suisse, et elle devait permettre d'empêcher que ne disparaisse l'assurance qui couvrait jusqu'alors les bâtiments situés sur ledit territoire. Au cours de la première moitié du XIX^e siècle, 15 cantons ont emboîté le pas à Argovie et ont fondé des établissements cantonaux d'assurance immobilière. À l'inverse, sept cantons (Appenzell Rhodes-Intérieures, Genève, Obwald, Schaffhouse, le Tessin, Uri et le Valais) ne connaissent actuellement pas une situation de monopole en matière d'assurance immobilière. On les appelle les cantons «GUSTAVO», l'expression provenant des premières lettres de leur nom. Ceux-ci représentent 17% environ du capital bâtiment de la Suisse. De plus, les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Genève, du Tessin et du Valais ont renoncé à rendre obligatoire une assurance générale pour les immeubles.

Sept cantons (Appenzell Rhodes-Intérieures, Genève, Obwald, Schaffhouse, le Tessin, Uri et le Valais) ne connaissent actuellement pas une situation de monopole en matière d'assurance immobilière.

Comparaison des monopoles cantonaux

La carte résume les résultats du sixième monitoring des cantons. Les diagrammes en étoile représentent la situation de chaque canton par rapport à la moyenne des cantons. Plus la surface rouge est étendue, moins l'État intervient dans les mécanismes du marché. Ne sont pas représentées ici, bien que traitées dans la publication, la régate du sel et la géothermie.





Il n'est pas étonnant que les assurances immobilières cantonales soient une épine dans le pied des établissements privés. Ainsi, lors de la vague de déréglementation qui a caractérisé le début des années 1990, le bien-fondé des monopoles cantonaux dans le domaine des assurances immobilières a été très débattu, non seulement par les milieux politiques mais aussi par le monde scientifique. Plusieurs experts ont montré que les caisses cantonales offraient à leurs clients un meilleur rapport qualité-prix que leurs homologues privés. Cette supériorité du monopole étatique en termes de prix est généralement expliquée par les tâches de prévention effectuées par les assureurs cantonaux: ces derniers investissant plus dans la prévention que les établissements privés, leur taux de sinistralité est meilleur, ce qui entraîne un niveau bas des primes. Toutefois, on pourrait également avancer que les prix avantageux offerts par les caisses cantonales sont dus aux risques d'assurance bien moins élevés dans les cantons à monopole que dans les cantons «GUSTAVO». On peut donc se demander si un marché ouvert au niveau national ne pourrait pas tout aussi bien fonctionner (par exemple, grâce aux effets d'économies d'échelle et de gamme) si les assureurs privés avaient accès aux 100 % du marché et non uniquement aux 17 %.

Indépendamment de la question de l'efficacité, on peut noter qu'aucun canton n'a conçu son établissement d'assurance immobilière de manière à ce qu'il satisfasse au critère de neutralité concurrentielle. Jusqu'au début du XX^e siècle, les assurances cantonales avaient pour seule mission d'assurer les immeubles contre les dégâts causés par les incendies. Cependant, l'offre des assurances s'est élargie pendant l'entre-deux-guerres, les caisses cantonales proposant désormais une couverture contre les dégâts causés par des événements naturels, comme les crues, les tempêtes, la grêle, les avalanches ou les chutes de pierres. De nos jours, l'ensemble des 19 établissements cantonaux offrent, en plus de l'assurance contre les incendies et les événements naturels, d'autres produits d'assurance contre les tremblements de terre, les actes terroristes ou les dégâts d'eau, en concurrence avec les sociétés privées. Or, de nombreux établissements ont dans leur panoplie non seulement des produits qui ont un certain rapport concret à l'immobilier, mais aussi des produits qui empiètent de plus en plus sur de tout autres marchés (par exemple, des assurances responsabilité civile ou des assurances protection juridique). Dans ces conditions, les distorsions du marché au détriment des prestataires privés sont hautement probables. En effet, compte tenu de l'obligation de contracter une assurance immobilière, il est possible pour les caisses publiques de ficeler un paquet de prestations que les sociétés privées ne peuvent pas égaler. Si, en plus, de tels produits devaient être proposés au-delà des frontières cantonales, les distorsions du marché s'étendraient à d'autres régions, et en particulier aux cantons qui, en principe, s'efforcent de limiter d'éventuelles distorsions.

Indépendamment de la question de l'efficacité, on peut noter qu'aucun canton n'a conçu son établissement d'assurance immobilière, afin qu'il satisfasse au critère de neutralité concurrentielle.

3.3 _ Chasse: une procédure d'attribution à améliorer

La chasse telle qu'elle se présente aujourd'hui date du XIX^e siècle et est du ressort des cantons. Actuellement, la Suisse connaît deux régimes dans ce domaine. Par chasse affermée (ou gardée), on entend un système où le canton donne à ferme le droit de chasser sur un certain territoire à une société de chasse pour une durée déterminée. Ce régime est répandu sur le Plateau et en Suisse orientale. Le système de chasse à permis (ou à patente), au contraire, est appliqué en Suisse romande et dans les cantons alpins, et il permet en principe de chasser sur l'ensemble du territoire cantonal. Le chasseur obtient, contre le versement d'un émolument, un permis qui lui donne le droit de tirer, en fonction du canton, un certain nombre d'animaux d'une espèce donnée. Enfin, le canton de Genève fait figure d'exception: les privés n'y ont plus le droit de chasser depuis 1974 par décision populaire et la chasse est désormais confiée à des gardes-chasse qui dépendent du pouvoir public.

D'un point de vue économique, il est intéressant d'examiner en particulier la façon dont les autorisations de chasse sont attribuées. Ainsi, parmi les cantons qui appliquent un système d'affermage, quatre procèdent à un appel d'offres public (Lucerne, Schaffhouse, Soleure et Zurich). À première vue, cette manière de procéder semble mériter d'être saluée, car les mises au concours garantissent normalement une allocation efficace des droits d'usage. Toutefois, à y regarder de plus près, on constate que cet objectif n'est souvent pas atteint. En effet, les cantons limitent les enchères en inscrivant dans la loi un prix maximal et en privilégiant les anciens fermiers. Dans les autres cantons à régime d'affermage, la loi prévoit également une «protection du paysage»: la préséance est donnée aux fermiers et candidats qui sont domiciliés dans la commune. En outre, dans plusieurs endroits, les droits d'usage ont tendance à être attribués aux postulants qui viennent du canton plutôt qu'à des étrangers venus «de l'autre côté de la frontière cantonale». Les critères d'adjudication qui ont cours dans les régimes d'affermage renforcent les soupçons sur le fait qu'il s'agit avant tout de clauses de sauvegarde en faveur des fermiers locaux qui détiennent déjà un droit d'affermage.

Mais les cantons à régime d'affermage ne sont pas les seuls à succomber à «l'esprit de clocher». Ainsi, de nombreux cantons qui fonctionnent selon un système de permis sont réticents à reconnaître les certificats d'aptitude à la chasse délivrés par les autres cantons. Les grands cantons alpins (Grisons, le Tessin et le Valais) craignent le «tourisme de chasse» en provenance du Plateau, qui, en raison des zones de chasse attrayantes de leurs régions, pourrait s'abattre sur eux avec l'introduction d'un permis pour visiteurs. Pourquoi le tourisme ne serait-il pas quelque chose de souhaitable dans le domaine de la chasse, cela reste un mystère, compte tenu de l'importance économique de cette branche pour les cantons alpins. De plus, l'ouverture à des personnes externes au canton s'accompagne souvent d'une différence de prix non négligeable.

Les cantons à régime d'affermage ne sont pas les seuls à succomber à «l'esprit de clocher».

Un scénario possible qui permettrait aux cantons à régime de permis de se défaire des inefficacités dues à «l'esprit de clocher» consisterait à introduire un système d'enchères dans lequel les permis seraient adjugés aux plus offrants. Une telle manière de procéder n'a rien d'«immoral». Si personne n'était prêt à payer pour pouvoir chasser et, en contrepartie, s'acquitter des tâches inhérentes à cette activité, les cantons devraient soit financer eux-mêmes ces tâches, soit offrir un dédommagement aux privés qui s'en chargeraient. Même dans ce cas de figure, on pourrait s'attendre à ce que l'argent ne soit pas tout simplement «gaspillé», mais à ce que les fonds publics soient utilisés avec parcimonie. Seraient autorisés à prendre part aux enchères tous les chasseurs au bénéfice d'un certificat valable d'aptitude à la chasse délivré par un canton suisse ou d'une attestation étrangère équivalente.

Un cadre similaire serait également indiqué pour les cantons à régime d'affermage: tout chasseur, peu importe son lieu de domicile, qui pourrait fournir la preuve de ses aptitudes à la chasse en conformité avec les dispositions légales habituelles en Suisse, pourrait devenir membre d'une société de chasse et être pris en considération pour l'affermage. De cette manière, tant les permis que les baux à ferme reviendraient aux chasseurs qui seraient en mesure d'exploiter au mieux ces droits. En outre, les cantons verraient leurs recettes augmenter. Au vu de la situation financière délicate dans laquelle certains cantons se trouvent, un petit «coup de pouce» donné par le secteur de la chasse serait le bienvenu.

3.4 _ Pêche: distinguer entre pêche commerciale et de loisirs

Le secteur de la pêche est caractérisé par une variété de dispositions cantonales (dont des dispositions de protection et des restrictions du nombre de prises). Tout comme pour la chasse, on trouve dans le monde de la pêche des systèmes de permis (patente) et d'affermage. De plus, 14 cantons en tout appliquent un régime mixte. La distinction nette que l'on fait aujourd'hui entre pêche professionnelle et pêche amateur n'a pas toujours existé: avant l'époque industrielle, la pêche n'était pas considérée comme un loisir, comme une activité non lucrative; à l'époque, c'était surtout les petites gens qui s'y adonnaient afin d'arrondir leur fin de mois. Aujourd'hui, on compte sur les lacs suisses près de 100 000 pêcheurs amateurs contre environ 310 professionnels (chiffres de 2010). De plus, la grande majorité des lacs et des cours d'eau qui sont exploités professionnellement font l'objet de lois et d'ordonnances cantonales, mais aussi de concordats intercantonaux ou d'accords internationaux.

Étant donné les similarités entre la pêche et la chasse, on peut ici aussi s'interroger sur l'efficacité des mécanismes d'attribution des permis et des baux à ferme. Il serait en principe également indiqué d'instaurer, en lieu et place de prix fixes, un système d'enchères qui prenne en compte les diverses propensions des pêcheurs amateurs à payer. Toutefois, dans

Aujourd'hui, on compte sur les lacs suisses près de 100 000 pêcheurs amateurs contre environ 310 professionnels.

le régime de permis, la question se pose de l'investissement et des gains que représenterait un système d'enchères, ainsi que de sa faisabilité. Ainsi, la tenue (quotidienne) d'enchères pour l'adjudication de permis d'une journée serait tout à fait disproportionnée. Pour l'attribution de permis annuels, au contraire, l'instauration d'un système d'enchères serait une solution qui mériterait tout à fait d'être testée. La situation de départ dans les régimes d'affermage est plus claire: aujourd'hui encore, bien que différents cantons passent par un appel d'offres public pour attribuer les baux à ferme sur les lacs et les cours d'eau, la concurrence sur le prix est limitée par la fixation préalable – sans nécessité du prix minimal et maximal des fermages. On pourrait aisément changer cette donnée. Cette dimension de concurrence ne remettrait pas en cause l'objectif supérieur de maintien d'une population piscicole saine et variée: il ne mettrait pas en danger le nombre maximal de prises fixé par les cantons ou d'autres mesures de protection. En outre, afin de préserver la concurrence pour le marché (autrement dit, pour mettre fin à la protection légale dont jouissent les preneurs à bail déjà établis), il vaudrait la peine de discuter d'une réduction de la durée des baux dans les cantons où les droits d'affermage sont valables toute une décennie.

Pour l'attribution de permis annuels, l'instauration d'un système d'enchères serait une solution qui mériterait d'être testée.

3.5_ Notariat: indispensable libéralisation au niveau national

En Suisse, il existe actuellement trois types de notariat: le notariat latin, le notariat officiel et le notariat mixte. Ces différentes formes cantonales d'organisation des services notariaux sont le résultat d'évolutions et de traditions historiques. La plupart des législations cantonales en matière de notariat sont apparues durant la première moitié du XIX^e siècle, lorsque le développement des échanges commerciaux et la nécessité d'une transparence publique dans les affaires juridiques (concrétisée, par exemple, par les registres publics) ont incité à réglementer le notariat.

Le notariat officiel est un système dans lequel les actes authentiques ne peuvent être établis que par un notaire public. De plus, les actes liés à des affaires relevant du droit immobilier dépendent du cabinet notarial compétent pour la circonscription où se trouve le bâtiment concerné. Seuls les cantons de Schaffhouse et de Zurich connaissent aujourd'hui encore un tel régime. Au contraire, le système de notariat latin, que l'on trouve en Suisse romande, au Tessin et dans cinq cantons alémaniques (Argovie, Berne, les deux Bâle et Uri), permet au notaire d'exercer son activité, avec la permission du canton, de façon indépendante et sous sa propre responsabilité. Toutefois, même dans un système de notaires indépendants, les tarifs sont fixés par chaque canton. Quant au notariat mixte, il allie les caractéristiques des deux régimes décrits ci-dessus. Les compétences des indépendants et des officiels par domaine varient considérablement entre les 12 cantons qui appliquent un tel système. Cependant, on peut généralement constater un certain degré de concurrence pour

les affaires relevant du droit de la famille, du droit des successions et du droit des sociétés.

Indépendamment des formes concrètes d'organisation du système notarial cantonal, on peut identifier quelques défaillances générales. Ainsi, contrairement à ce qu'il se passe dans les dossiers relevant du droit de la famille ou du droit des sociétés, il n'existe jusqu'à présent en Suisse aucune libre circulation des actes dans les affaires de droit immobilier. Dans ce domaine, la concurrence ne peut donc prendre place qu'au niveau cantonal tout au plus. L'élargissement de la libre circulation se heurte à la crainte qu'il y ait une concentration de grands offices notariaux et que se développe un «tourisme des actes authentiques» au profit d'émoluments plus bas et au détriment de la qualité des services notariaux. Ces deux arguments ne sont guère convaincants: la qualité est assurée par la formation des notaires et les différents organes cantonaux de surveillance, et non par le régime tarifaire. En outre, s'il était nécessaire d'assurer encore plus la qualité des services, le marché pourrait tout à fait remplir ce rôle. Enfin, d'un point de vue d'économie du marché, les assainissements structurels provoqués par la concurrence (quels qu'ils soient) ne sont en aucun cas indésirables. Au contraire, ils sont la manifestation concrète que les systèmes existants ne sont plus optimaux (c'est-à-dire: ne sont plus efficaces).

Les régimes tarifaires cantonaux représentent eux aussi un obstacle à une concurrence effective à l'échelle nationale. D'un point de vue libéral, il n'y a pas d'argument convaincant en faveur des tarifs de notaire. L'accomplissement de missions publiques ne peut pas justifier le fait d'imposer aux mandataires un prix pour leurs services et donc d'étouffer toute concurrence en matière d'émoluments. La suppression de prescriptions dans ce domaine, combinée à une complète libre circulation des actes authentiques, jetterait les bases d'un marché national. Il est fort à parier que ces changements profiteraient en premier lieu à la demande, c'est-à-dire aux clients, car ceux-ci pourraient choisir librement leur notaire dans toute la Suisse. Cela serait particulièrement intéressant dans le domaine foncier, où sont engagées de fortes sommes d'argent.

Il n'existe jusqu'à présent en Suisse aucune libre circulation des actes dans les affaires de droit immobilier.

3.6_ Sel: un parfait exemple de monopole inefficace

En 1973, les cantons (à l'exception de Vaud) ont signé un concordat qui confiait les droits et obligations en matière de commerce du sel aux Salines suisses du Rhin. Le canton de Vaud disposant lui-même d'importantes ressources en sel, il a exercé de façon autonome une régale sur ce produit jusqu'en 2014 et avait désigné la Saline de Bex comme détentricrice des droits exclusifs. Ainsi, il y a peu encore, le commerce du sel était soumis à des règles qui dataient du Moyen-Âge: le sel du canton de Vaud ne pouvait pas circuler au-delà du territoire cantonal tandis que les Salines du Rhin avaient l'interdiction de vendre leur sel dans le pays vaudois. À la fin du mois de juin 2014, Vaud a adhéré à son tour à la «convention intercantonale sur la vente du sel en Suisse». Parallèlement, les Salines suisses du

Rhin et les Salines de Bex ont fusionné pour devenir les Salines Suisses. Par conséquent, désormais, seule cette nouvelle société a le droit de vendre, de négocier et d'importer du sel, des mélanges de sel et des solutions salines. Elle est chargée de l'approvisionnement, de la constitution de réserves et de la prévention des crises. La production annuelle peut s'élever jusqu'à 600 000 tonnes. La régate du sel représente pour les cantons des recettes annuelles comprises entre 7 et 13 millions de francs sous forme de taxes et de dividendes.

La régate du sel illustre parfaitement quelques-uns des effets négatifs qu'ont les monopoles et qui ont été prédits par les théories économiques. Les prix très élevés du sel en Suisse, comparés à ceux des autres pays européens, sont un fait largement connu. Ce qui se révèle plus difficile par contre, c'est d'évaluer l'ampleur exacte de la différence, car les prix sur les marchés concurrentiels varient, en fonction de la qualité, de l'offre et de la demande. L'exemple suivant permet d'avoir une idée de la facture salée que doivent payer les acheteurs suisses: en Grande-Bretagne et aux États-Unis, une tonne de sel de déneigement coûte entre 40 et 50 francs; en Suisse, le prix était de 190 francs environ en 2013. Même si la livraison est comprise dans le deuxième montant, la différence de prix est substantielle. Par ailleurs, les Salines Suisses empêchent largement toute dynamique de marché. Il est ainsi interdit d'importer des types de sel qui sont également produits par les Salines Suisses. De plus une règle absurde veut que tous les sels étrangers dont le prix est inférieur au niveau suisse (fixé par les Salines Suisses elles-mêmes) doivent être importés par ces dernières et doivent être vendus au tarif national.

Le fait que les cantons, contre toute logique de politique économique, s'obstinent à maintenir la régate du sel a de quoi laisser songeur. Ainsi, jusqu'à présent, toutes les initiatives politiques visant à abolir ce monopole ont fait long feu. Dans ce contexte, les cantons n'hésitent pas, pour plaider en faveur de la régate du sel, à avancer des arguments comme «pas de profiteurs privés», «solidarité avec les régions périphériques défavorisées» ou «écologie optimale du transport et des emballages»; des arguments qui semblent tout droit sortis d'une vieille brochure publicitaire du temps de l'économie planifiée.

La régate du sel représente pour les cantons des recettes annuelles comprises entre 7 et 13 millions de francs sous forme de taxes et de dividendes.

3.7 _ Mesuration officielle: un mélange d'activités publiques et privées

La mesuration officielle décrit la position, la forme et le contenu d'un bien-fonds et, avec le registre foncier, permet de garantir les droits de propriété ainsi que les droits et obligations attachés à un bien-fonds. La sécurité juridique des propriétés foncières est, entre autres, une condition préalable à l'existence d'un marché hypothécaire. Rendus possibles par la mesuration officielle et le registre foncier, les gages sur immeubles couvrent plus de 750 milliards de francs en crédits hypothécaires en Suisse (chiffres de 2011).

Dans quatre cantons (les deux Bâle, Neuchâtel et Schaffhouse), la mise à jour de la mensuration officielle est, aujourd'hui encore, organisée uniquement par le pouvoir public. Dans la plupart des cantons (18), le mandat de mise à jour est actuellement confié à une personne privée, soit à un ingénieur géomètre breveté. En plus de porter sur l'exécution de la mensuration officielle proprement dite, ce mandat public consiste également la plupart du temps à gérer les données digitales et analogiques, à assurer leur qualité, à garantir leur exactitude, à les communiquer à des tiers et à percevoir des taxes pour le compte du canton. En règle générale, outre ses tâches publiques, le géomètre conservateur est actif sur le marché privé dans des bureaux d'ingénieurs et de géomètres, qu'il en soit le propriétaire ou qu'il y travaille comme employé. Selon le canton, le mandat public s'applique à l'ensemble du territoire cantonal, à certaines régions (qu'on appelle des arrondissements de mise à jour) ou à des communes. L'attribution des mandats incombe aux cantons et débouche dans la grande majorité des cas sur un monopole régional.

Le problème de base que pose le système de géomètre conservateur privé réside dans le double exercice, fréquent, d'activités publiques et privées. Bien que le mandat de mise à jour soit confié à une personne privée, la règle veut, en pratique, que la mensuration officielle soit considérée comme le véritable secteur économique de l'entreprise dans laquelle le géomètre conservateur travaille. De plus, dans la gestion de cette entreprise, il n'y a souvent pas de distinction qui est opérée entre les activités officielles et privées. Ce mélange nuisible a le potentiel de créer des distorsions sur le marché, au détriment des bureaux d'ingénieurs et de géomètres actifs uniquement dans le secteur privé. En effet, l'entreprise du géomètre conservateur dispose par exemple d'informations que ses concurrents n'ont pas, ce qui lui donne un avantage: en règle générale, grâce à son mandat, elle est la première à être informée des projets de construction qui nécessiteront des services d'ingénieurs et des tâches de mensuration. De telles distorsions (et d'autres potentielles) pourraient être atténuées grâce à un processus approprié d'attribution des mandats. Il serait par exemple possible d'accorder une importance centrale au paramètre concurrentiel du prix (en plus d'autres critères comme la qualité ou la garantie que les tâches seront accomplies) lors de l'attribution ou d'organiser à intervalles réguliers des appels d'offre publics, afin de préserver la concurrence pour le marché.

Alors qu'un processus approprié d'attribution permettrait donc d'instaurer un régime de concurrence dans les systèmes de géomètres conservateurs privés, la concurrence est une réalité sur les marchés libéraux des cantons de Fribourg, de Genève, de Schaffhouse et de Vaud: tout ingénieur géomètre breveté inscrit au registre peut, sur l'ensemble du territoire cantonal, procéder à des travaux de mise à jour et à la diffusion de données. Les données de la mensuration officielles sont centralisées dans une banque de données cantonale, à laquelle tous les ingénieurs géo-

L'entreprises du géomètre conservateur dispose d'informations que ses concurrents n'ont pas, ce qui lui donne un avantage.

mètres ont accès. Grâce à cette ventilation des informations, plus aucun géomètre conservateur n'a l'exclusivité, dans une logique de «contenu propriétaire», des données de la mensuration officielle. De plus, les prix des travaux de mise à jour, au lieu d'être fixés au niveau cantonal, se forment librement sur le marché.

3.8 _ Géothermie: un régime de concession contestable

Jusqu'il y a quelques années encore, la production d'énergie issue des ressources du sous-sol intéressait peu en Suisse. Toutefois, plusieurs développements ont changé la donne. Ainsi, de nouvelles technologies ont révolutionné l'extraction de combustibles fossiles et rendu possibles de nouvelles formes d'exploitation du sous-sol. De plus, la catastrophe de Fukushima a poussé le Conseil fédéral à prendre la décision de principe de renoncer au nucléaire à moyen terme. La réforme prévue du système énergétique a donné un coup de projecteur sur les énergies renouvelables en particulier et, du même coup, a également attiré l'attention sur une exploitation accrue du sous-sol par la géothermie profonde (ci-dessous géothermie) et son utilisation potentielle pour alimenter les réseaux d'électricité et de chauffage à distance.

Malgré l'état peu avancé de cette technologie et l'abandon récent d'un projet de géothermie dans la ville de Saint-Gall, les développements que la géothermie esquisse en matière de politique énergétique devrait assurément susciter un intérêt accru à moyen terme. Même si, aujourd'hui, très peu de cantons ont arrêté des dispositions explicites sur l'exploitation de la chaleur terrestre, des intentions de réglementation sont largement affichées pour ce secteur. Or, une tendance semble clairement se dessiner en faveur d'une soumission pure et simple de la géothermie à la régie des mines et d'une concession obligatoire pour l'exploitation de cette énergie. Ainsi, dans les cantons de Berne et de Schaffhouse, la législation prévoit depuis un certain temps l'application d'un régime de concession à la géothermie et, plus récemment, les cantons d'Argovie et de Lucerne ont arrêté des dispositions en ce sens.

Il y a lieu de considérer avec scepticisme cette évolution (c'est-à-dire la tendance de soumettre la géothermie à la régie des mines, donc à une obligation de concession), car la chaleur terrestre est une ressource plus ou moins inépuisable. Tout comme le vent, la géothermie n'est pas un bien rare; il s'agit d'une énergie qui ne cesse de parcourir le sous-sol. La conséquence directe de cette situation est que l'État n'a aucune raison de limiter l'accès à cette ressource en instaurant un système de concessions. Bien entendu, le pouvoir public a le droit d'examiner minutieusement les projets de géothermie et de mettre en place une procédure (éventuellement payante) d'autorisation. Toutefois, si un projet particulier satisfait aux exigences en matière de conception technique, d'aménagement du territoire, d'environnement ou de tout autre aspect, l'autorisation devrait être délivrée sans que soit encore exigée une concession.

Une tendance semble clairement se dessiner en faveur d'une soumission pure et simple de la géothermie à la régie des mines.

De plus, le rejet d'un système de concessions est également motivé par les conséquences pratiques d'un tel système: les concessions octroient un droit d'accès à un marché fermé par l'État et leur distribution nécessite un appel d'offres public conformément à la loi sur le marché intérieur. Toutefois, tant que les sites destinés à des projets de géothermie ne manquent pas (ce qui devrait être le cas pendant un temps), il est difficilement concevable que, un jour, plus d'une personne ne se porte candidate pour une concession précise. Et pourquoi une telle situation devrait-elle se produire? La géothermie n'est justement pas un bien rare: il est tout à fait possible de construire une centrale géothermique à côté d'une installation qui existe déjà, tant qu'une distance minimale est respectée. En raison du caractère inépuisable du bien «géothermie», le régime de concessions tout comme les appels d'offres publics qu'il entraîne sont tout à fait absurdes. De plus, le système de concessions laisse la porte grande ouverte à la taxation de l'exploitation de l'énergie géothermique. Ainsi, les cantons qui étaient membres du concordat sur le pétrole (les deux Appenzell, Glaris, Saint-Gall, Schaffhouse, Schwyz, Thurgovie et Zurich) se réservent le droit, de manière «régalienne», d'exiger du concessionnaire des émoluments administratifs, mais aussi une redevance unique de concession et une taxe annuelle (dont le montant dépend de la quantité d'énergie produite).

En raison du caractère inépuisable du bien «géothermie», le régime de concessions tout comme les appels d'offres publics qu'il entraîne sont tout à fait absurdes.

04 _ Classement général et conclusion

Sur la page suivante, nous proposons un classement général basé sur les sept monopoles cantonaux que nous avons évalués.³ Le classement doit permettre de voir en un clin d'œil quels cantons ont tendance à limiter les marchés par des droits exclusifs et lesquels favorisent (dans la mesure du possible) un marché libre. De plus, le classement renseigne sur le degré de libéralisation et de neutralité concurrentielle dans la manière générale dont les régimes d'accès aux marchés fermés sont conçus. En raison du nombre limité de monopoles cantonaux sélectionnés pour l'analyse, un tel classement général ne peut qu'être indicatif. Toutefois, on peut tirer de la tendance qu'il reflète des conclusions intéressantes sur l'état d'esprit qui domine dans chaque canton concernant les monopoles cantonaux.

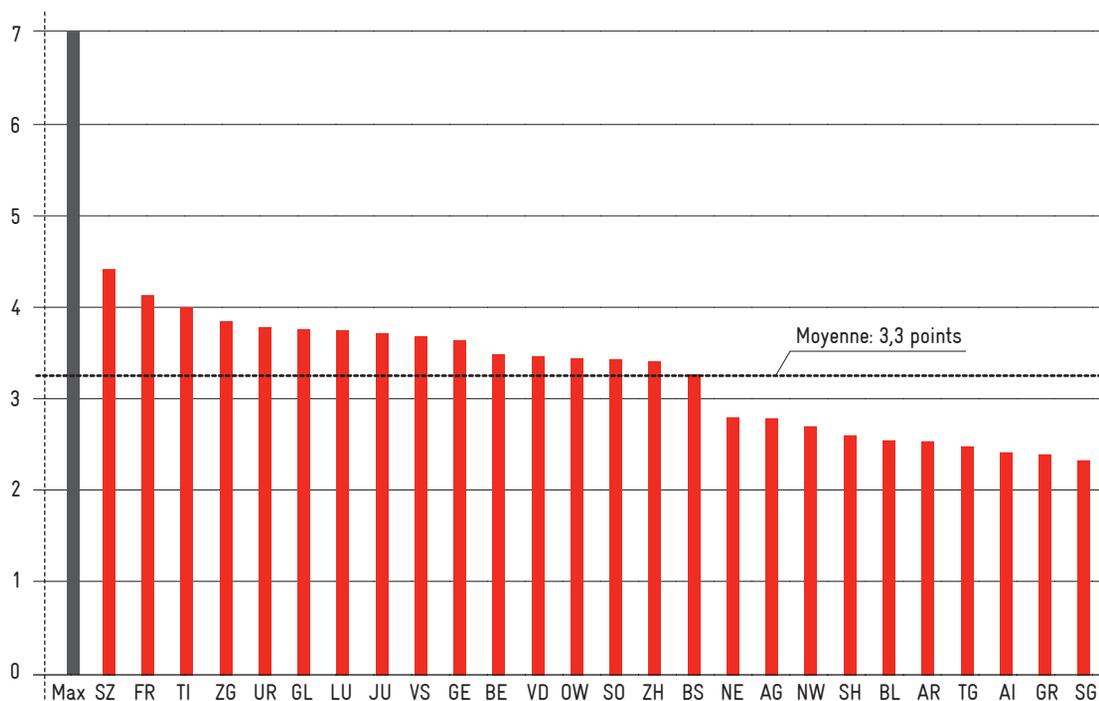
Une gestion des droits exclusifs qui mériterait d'être améliorée

Selon la grille de conversion qui a été appliquée, le score maximal qu'un canton peut obtenir dans le classement général est de 7 points. Si, au contraire, un canton reçoit le nombre minimal de points pour chacun des sept monopoles évalués, il finit avec 0 point. Comme on peut le

³ Étant donné que les dispositions en matière d'exploitation du sous-sol sont en train d'être débattues dans les cantons, nous avons renoncé à une évaluation de la géothermie.

Classement général

Aucun canton n'a obtenu le score maximal possible. En tête du classement, Schwyz domine avec tout juste 4,5 points, tandis que le canton de Saint-Gall se hisse péniblement à 2,3 points. La moyenne des cantons se situe à 3,3 points à peine, un niveau plutôt bas. Tous les cantons ont de la marge pour des améliorations.



Source: Avenir Suisse

constater dans la figure, le canton ayant le meilleur score (Schwyz) obtient tout juste 4,5 points; aucun canton n'a donc réussi à avoir le score maximal. Cela n'est pas étonnant, car, pour la régle du sel, tous les cantons ont été sanctionnés par le nombre minimal de points et, dans le domaine de la chasse, aucun canton n'a réussi à décrocher le nombre maximal. Pour tous les autres monopoles considérés, au moins deux cantons obtiennent à chaque fois le nombre maximal de points. Étant donné que le système de mesure utilisé pour ce classement ne s'appuie pas sur de quelconques considérations théoriques, mais sur des modèles mis en pratique, un canton qui se serait efforcé de gérer ses droits exclusifs de façon libérale et respectueuse de la neutralité concurrentielle aurait très bien pu atteindre le score maximal. Pourtant, avec une moyenne de 3,3 points, le canton suisse typique engrange un peu moins que la moitié des points possibles. En résumé, on peut donc dire que, du point de vue libéral, la situation est loin d'être optimale dans le domaine des monopoles cantonaux. C'est ce que montre également la figure aux pages 14 et 15.

Le canton ayant le meilleur score (Schwyz) obtient tout juste 4,5 points, aucun canton n'a donc réussi à avoir le score maximal.

Des cantons latins libéraux

Il est frappant de constater qu'il n'est pas possible de former des groupes cohérents de cantons (il n'y a pas deux cantons qui affichent le même

score), ce qui indique une hétérogénéité dans les gestions cantonales des droits exclusifs. Autrement dit, presque aucun canton n'aborde les monopoles cantonaux de la même manière; le fédéralisme suisse semble ici presque aveugle à ce que les autres cantons font mieux. C'est regrettable, car les cantons auraient beaucoup à apprendre les uns des autres. Voici un exemple: en comparaison suisse, le Tessin déploie des solutions relativement libérales dans plusieurs des domaines étudiés. Si on interprète ce résultat comme le signe que ce canton a une attitude libérale en ce qui concerne les droits exclusifs, on peut se demander pourquoi, dans le domaine de la mensuration officielle, il s'accroche à un système qui entraîne d'importantes distorsions de la concurrence. Un coup d'œil au-delà des frontières cantonales pourrait lui donner quelques idées.

Enfin, si l'on regarde l'ordre de classement des cantons, ce qui saute aux yeux, c'est que les cantons latins (à l'exception de Neuchâtel) se trouvent dans la moitié supérieure du classement. Le cliché des cantons latins qui auraient confiance en l'État ne se confirme pas en ce qui concerne les monopoles cantonaux (le Tessin, mais aussi le canton de Fribourg se trouvent parmi les toutes premières places du classement, et les cantons de Genève, du Jura et du Valais obtiennent des scores supérieurs à la moyenne). De nombreux cantons de Suisse centrale font eux aussi bonne figure: en plus de Schwyz, qui caracole en tête du classement, les cantons de Lucerne, d'Uri, de Zoug et de Glaris en particulier se distinguent par des régimes relativement libéraux d'accès aux marchés fermés. Autour de la moyenne de 3,3 points gravitent les cantons alémaniques de Berne, de Bâle-Ville, d'Obwald, de Soleure et de Zurich, ainsi que le canton de Vaud. Deux cantons de la Suisse du nord-ouest (Argovie et Bâle-Campagne) et les cantons de Suisse orientale se situent au-dessous de la moyenne. Enfin, les dernières places du classement, qui se jouent dans un mouchoir de poche, sont occupées par cinq cantons (les deux Appenzell, les Grisons, Saint-Gall et la Thurgovie).

Le fédéralisme suisse semble presque aveugle à ce que les autres cantons font mieux.

- 01** _ La présente étude s'intéresse aux monopoles cantonaux, que ce soit dans les domaines du notariat ou des services de ramonage, de l'assurance immobilière ou encore de la chasse et de la pêche. Elle cherche à savoir dans quelle mesure de tels monopoles cantonaux sont justifiés, et elle compare les différents régimes d'accès au marché.
- 02** _ Huit exemples permettent de mettre en évidence les différentes pratiques des cantons: il n'est pas rare que les monopoles cantonaux soient organisés de façon très diverse, du monopole public total à une situation de concurrence en grande partie libre. Concernant l'accès aux marchés monopolistiques, l'État ne cesse de bafouer les principes de transparence et de non-discrimination, et donne la prééminence à la préservation des droits acquis et à la protection du patrimoine.
- 03** _ Au-delà des exemples présentés ici, il existe de nombreux autres marchés qui sont réglementés en vertu de droits exclusifs et d'intérêts généraux. Par conséquent, l'étude expose les circonstances dans lesquelles la fermeture d'un marché par le pouvoir public est légitime et la manière dont l'attribution des droits d'accès au marché peut prendre une forme qui préserve au mieux la concurrence.