

Le potentiel de rattrapage de la Suisse dans le secteur des services

Les réformes structurelles sont des défis épineux. Elles remettent le plus souvent en cause les rentes de groupes d'intérêts. Ajoutons à cela, pour des branches comme les services d'infrastructure ou la santé, la crainte qu'une libéralisation ne compromette l'approvisionnement de base. Enfin, dans le débat, on rappelle souvent les échecs des réformes à l'étranger. Or, s'arrêter à ces objections serait perdre de vue le potentiel économique considérable qu'offrent les réformes structurelles du secteur des services, comme le prouvent nombre d'exemples concrets à l'étranger. Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a chargé plusieurs spécialistes de présenter des études de cas recensant les expériences faites par les États européens qui ont libéralisé très tôt et avec succès diverses branches des services. Les résultats sont probants, des réformes structurelles économiquement justifiées et qui marchent sont également possibles dans les branches de services sensibles. Des perspectives très prometteuses s'offrent ici aux consommateurs comme aux entreprises.



En comparant le niveau de libéralisation suisse avec celui que présente la moyenne de l'Europe des Quinze, notre pays n'apparaît en retard que sur un petit nombre de marchés, ceux de l'électricité et de la poste en particulier. En revanche, si on compare, dans chaque cas, la Suisse à l'État de l'UE-15 le plus libéral, le décalage est plus important. Photo: Keystone

Les enquêtes effectuées en Suisse et à l'étranger montrent que des réformes judiciaires au niveau des services recèlent un fort potentiel de croissance. Cela n'est pas surprenant si l'on songe au fait que plus de 70% de la population active travaille aujourd'hui dans ce secteur et que la plupart des marchés de services sont encore relativement bien protégés contre la concurrence. Comme le révèle, toutefois, l'expérience faite par l'UE avec sa directive sur les services, l'idée d'une libéralisation à vaste échelle fondée sur un concept intégral suscite un embarras largement répandu (voir encadré 1). En outre, on continue

d'opposer schématiquement aux projets de libéralisation les sempiternels exemples des chemins de fer britanniques et de l'électricité en Californie, dont les réformes ont suscité des crises. Or, de nombreux pays nous offrent aussi des exemples de réussite en ce domaine. La présente édition de *La Vie économique* présente quelques-uns, qui montrent comment s'y prendre pour introduire la concurrence dans le secteur des services et accroître le niveau général de prospérité.

Où se situe la Suisse par rapport aux autres pays européens?

Fin 2005, le SECO a publié un «rapport sur la libéralisation des services», élaboré dans le cadre du train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance¹. La notion de libéralisation ne doit pas être comprise comme la mise en œuvre d'une politique unilatérale de déréglementation et de privatisation, mais comme la possibilité de se rapprocher d'un cadre réglementaire qui permette la concurrence; il ne s'agit donc pas de déréglementer aveuglément, mais de mettre en place une ré-



P' Aymo Brunetti
Chef de la direction de la politique économique, Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Berne



Sven Michal
Secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Berne

Encadré 1

L'approche intégrale de la directive européenne sur les services

La directive relative aux services, telle qu'elle était proposée initialement par la Commission européenne, a beaucoup fait parler d'elle: considéré comme un élément fondamental de la stratégie de Lisbonne, ce projet entendait libérer d'un seul coup et très largement les échanges de services sur le marché unique européen. Il reposait essentiellement sur l'idée qu'il convient d'étendre aux services le principe du pays d'origine maintes fois confirmé jusqu'ici par la Cour européenne de justice en ce qui concerne les marchandises. Conformément à ce principe, le prestataire de services d'un État de l'UE devrait être autorisé à offrir ses services dans un autre État membre sans avoir à se plier à des réglementations officielles supplémentaires ni à requérir des autorisations. Le projet ne s'appliquait pas aux branches déjà couvertes par d'autres directives sectorielles comme les services d'infrastructure et financiers.

Le processus politique a, toutefois, été fatal à cette approche somme toute ambitieuse de la Commission européenne. En décembre 2006, le Conseil des ministres de l'UE a adopté un projet considérablement remanié, qui remplace le principe du pays d'origine par une formule plus restrictive pour la liberté des services et allonge la liste d'exceptions.

La Commission européenne poursuit, néanmoins, ses efforts pour libéraliser certaines branches. En témoigne le remarquable exemple du marché de la poste, dont l'UE vise l'ouverture complète pour 2009.

glementation favorisant la concurrence. Face à certaines situations monopolistiques, cela peut, par exemple, se traduire par de nouvelles dispositions légales, seules capables d'ouvrir les infrastructures à la concurrence.

Le réseau électrique est un exemple type de goulet d'étranglement monopolistique qui rend aujourd'hui une réglementation nécessaire. Si les nouveaux fournisseurs arrivant sur ce marché n'obtiennent pas d'accès, ou un accès trop coûteux, au réseau de distribution existant, ils doivent investir dans la construction de leurs propres lignes (une opération économiquement aberrante). Ces dernières, en cas d'échec, ne pourraient guère être revendues à des tiers: les risques à prendre sont trop importants pour de nouveaux opérateurs, de sorte que la concurrence reste une fiction. Si l'on souhaite qu'elle devienne réalité, une réglementation d'État s'impose.

En comparant le niveau de libéralisation suisse – au sens d'une «réglementation respectueuse de la concurrence» – avec celui que présente la moyenne de l'Europe des Quinze, notre pays n'apparaît en retard que sur un petit nombre de marchés, ceux de l'électricité et de la poste en particulier. Dans d'autres branches – les services bancaires, par exemple – notre pays applique des règles plus libérales que la moyenne des Quinze. En revanche, si on le compare dans chaque cas à l'État de l'UE-15 le plus libéral, on constate un retard plus important (voir *tableau 1*).

La comparaison avec les États de l'UE dotés de réglementations particulièrement favorables à la concurrence prend davantage d'importance lorsqu'elle est confrontée aux résultats des modèles quantitatifs élaborés dans le cadre du rapport sur la libéralisation des services. Ceux-ci aboutissaient à l'idée que c'est essentiellement la libéralisation en Suisse – et dans une moindre mesure seulement celle de l'UE – qui décide des gains de prospérité réalisables dans ce pays. En d'autres termes, notre politique économique, en matière de services, ne doit pas dépendre du processus de libéralisation d'autres États. En règle générale, l'ouverture unilatérale est garante de progrès économiques au plan national. Une politique de croissance ne doit donc pas prendre prétexte des panes que peuvent connaître certaines réformes à l'étranger pour étouffer celles à effectuer dans notre pays.

Un potentiel économique considérable

Les modèles de calcul mettent en évidence un imposant potentiel économique, justifiant la réforme des services. Si la Suisse décidait de libéraliser, conformément aux meilleures pratiques observées dans les États de l'UE, les cinq secteurs du commerce, des services non assu-

jettis (dont font partie la publicité, les services de conseil, les services informatiques, etc.) des professions réglementées, des télécommunications et de l'approvisionnement en électricité, les calculs montrent que son produit intérieur brut (PIB) bénéficierait d'un surplus de croissance à long terme de 2%, soit une augmentation annuelle voisine de 10 milliards de francs, une fois les adaptations effectuées². D'autres secteurs comme la santé et les services financiers n'apparaissent pas encore dans ces modèles. Les simulations ayant été effectuées à l'aide de modèles statiques et comparatifs d'équilibre général, les effets d'innovation que l'on peut attendre d'une intensification de la concurrence, n'y figurent pas. C'est la raison pour laquelle les réformes réussies ont un potentiel sans doute plus important encore que ce que prédisent les modèles.

L'impact potentiel des réformes sur l'emploi et les salaires réels ne doit pas non plus être sous-estimé. Un accroissement de la productivité dans les branches libéralisées s'accompagne, certes, de suppressions d'emplois, mais la croissance que suscitent les réformes en crée d'autres et le solde est positif. De plus, les gains de productivité ouvrent une perspective durable de hausse des salaires réels.

La libéralisation des services n'est pas un but en soi. Les expériences faites à l'étranger ne sont pas toutes transposables en l'état, mais on peut en tirer des enseignements précieux, car les principes économiques fondamentaux sont aussi valables en Suisse. Si le processus de libéralisation accuse des retards sur de nombreux marchés dans notre pays, il faut en profiter pour nous inspirer des expériences faites ailleurs.

Le suivi du rapport

Consécutivement au rapport sur les services, le SECO a chargé des économistes en Suisse et à l'étranger de présenter des études de cas sur les expériences réalisées par les États qui ont procédé à une libéralisation précoce et réussie de diverses branches. Ces travaux sont présentés par leurs auteurs dans la suite de ce numéro de *La Vie économique*.

Une attention particulière a été portée aux facteurs qui, selon les conclusions du rapport sur les services, contribuent au retard de la Suisse en matière de libéralisation (voir *tableau 1*). Des spécialistes originaires d'États dont les réglementations favorisent la concurrence ont été invités à fournir des études de cas portant sur des expériences de libéralisation liées aux questions sélectionnées.


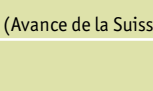



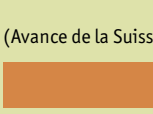



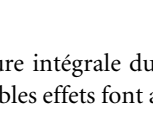
On constate que les questions abordées par ces auteurs restent parfaitement d'actualité pour la Suisse. Ainsi dans le domaine des infrastructures:

1 Voir Secrétariat d'État à l'économie, *Rapport comparatif sur la libéralisation des services en Suisse et dans l'UE*, 2005.




2 Voir Copenhagen Economics, *The Economic Effects of Services Liberalization in Switzerland, 2005*, et Ecoplan, *Liberalizing Services in Switzerland and with the European Union*, 2005.

Tableau 1

Évaluation du degré de libéralisation en Suisse par rapport aux pays leaders

	État leader	Comparaison de la libéralisation en Suisse et dans le pays leader	Facteurs contribuant au retard de la Suisse
Services de distribution			
Commerce de détail	Luxembourg		– Non-appartenance de la Suisse au marché unique européen (voir: protection du secteur agricole, «cassis de Dijon»)
Commerce de gros	Allemagne		– Non-appartenance de la Suisse au marché unique européen
Courtage sur marchandises	(Suisse)	(Avance de la Suisse)	(voir: protection du secteur agricole, «cassis de Dijon»)
Services aux entreprises			
Services non assujettis	(Danemark)		
Professions réglementées	(Suède / uniquement prestations juridiques)		– (Degré de libéralisation des prestations juridiques)
Services d'infrastructures			
Télécommunications	Danemark		– Non-privatisation de l'opérateur historique – Possibilités de saisie de l'instance de régulation inexistantes
Services postaux	Suède		– Importance des services monopolistiques (services réservés) – Privilèges de l'opérateur historique
Transports ferroviaires (marchandises)	(Allemagne)		– (Degré de séparation horizontale)
Transports ferroviaires (voyageurs)	Suède ^a		– Faible recours aux appels d'offres – Degré de séparation horizontale et verticale
Électricité	Royaume-Uni		– Manque de privatisation parmi les producteurs d'électricité – Réglementation basée sur les incitations au Royaume-Uni
Transports aériens	(Pays-Bas)		– (Il manque la huitième liberté)
Services financiers			
Services bancaires	(Suisse)	(Avance de la Suisse)	
Prestations d'assurances	Irlande		– Retard au niveau des prestations d'assurance internationales – Monopoles dans certaines branches d'assurance
Services de santé			
Services de santé	Pays-Bas		– Obligation de contracter et faible compensation des risques – Principe de territorialité
Formation			
Degrés primaire et secondaire	Suède		– Libre choix restreint de l'école
Degré tertiaire	Pays-Bas		– Financement de la formation dans les hautes écoles aux Pays-Bas

Légende de la colonne «Comparaison de la libéralisation en Suisse et dans le pays leader»:

-  Quasiment aucun retard dans la libéralisation
-  Léger retard dans la libéralisation
-  Retard important dans la libéralisation

a Étant donné les spécificités du transport des voyageurs par rail en Suisse (densité et saturation du réseau), les comparaisons avec la Suède ou d'autres pays ne sont possibles que dans certaines limites.

Autres obstacles éventuels du fait que la libre circulation des services n'est pas assurée par un accord avec l'UE.

Source: SECO / La Vie économique

- l'ouverture intégrale du marché postal et ses possibles effets font aussi l'objet de débats en Suisse. Pendant ce temps, un nombre croissant d'États européens renoncent entièrement aux «services réservés» (voir l'article de P. Andersson, p. 8-11);
- la réglementation des réseaux de distribution du marché de l'électricité – si celui-ci réussit à s'ouvrir – est appelée à devenir un thème très important en Suisse (voir l'article de Jamasb/Pollitt, p. 12-14);
- dans le domaine des télécommunications, l'étendue des compétences dévolues aux autorités de régulation est une question qui n'est pas encore tranchée. La Commission européenne souhaiterait réglementer les tarifs d'itinérance: qu'est-ce que cela implique pour la Suisse, en particulier pour les consommateurs? (voir l'article de Jervelund/Karlsen, p. 15-17);
- La question de la mise en concurrence par appel d'offres dans le trafic ferroviaire fera

partie de la nouvelle mouture de la «réforme des chemins de fer 2» (voir l'article de von Beck et al. sur les expériences faites à ce sujet en Allemagne, p. 18-20).

Les questions de libéralisation et de réglementation concernent également d'autres marchés de services et sont de la plus haute actualité:

- dans le commerce de détail, les questions de concurrence liées au processus continu de concentration ainsi qu'au principe du «cassis de Dijon» sont à l'ordre du jour (voir l'article de Grass/Stocker, p. 22-24);
- l'intégration des marchés de l'assurance en Europe éveille aussi un intérêt croissant en Suisse et soulève de plus en plus de questions touchant la réglementation (voir l'article de Fenn et al., p. 25-27);
- dans le cas des services juridiques, la possibilité pour les études d'avocats d'adopter la forme de la société anonyme, occupe en ce

- moment même les commissions cantonales de surveillance, tandis que pour les clients, ce sont les barèmes d'honoraires qui suscitent le plus d'intérêt (voir l'article de F. Stephen, p. 28-30);
- enfin, les questions liées à la réforme de la LAMal suscitent toujours des désaccords sous la Coupole fédérale. Les expériences néerlandaises peuvent alimenter objectivement le débat (voir l'article de von Douven et al., p. 31-33).

Les résultats en bref

À première vue, les problèmes de réglementation à résoudre peuvent sembler différents dans chaque branche des services. Malgré cela, les études présentées dans ce numéro peuvent fort bien se résumer à «un peu de bon sens économique».

Sous le signe d'une politique de croissance, il serait souhaitable de faire de *la contestabilité des marchés* un objectif prioritaire pour le secteur des services également. En d'autres termes, il faut réduire les obstacles au marché, car déjà seule une concurrence potentielle est porteuse d'avantages économiques. Un exemple d'obstacle artificiel entravant l'accès au marché est le monopole de la poste.

L'ouverture internationale est un instrument de libéralisation parfaitement approprié au secteur des services. Elle permet la spécialisation et met à profit les effets d'échelle; elle contribue à la multiplicité de l'offre et renforce la concurrence. C'est ce que montrent les études de cas portant respectivement sur les conséquences de la libéralisation des échanges de marchandises pour le commerce de détail et sur le marché européen des assurances.

Lorsqu'il y a défaillance potentielle du marché, *la réglementation de la concurrence privée offre en général une solution plus efficace que la fourniture de prestations par des monopoles d'État*. Celle-ci est particulièrement indiquée dans les domaines où il existe des goulets d'étranglement monopolistiques stables, notamment dans l'approvisionnement en électricité et le transport ferroviaire avec leurs réseaux respectifs. Garantir la qualité et l'efficacité des infrastructures monopolistiques est une tâche normative exigeante. Une séparation verticale, au moins sur le plan comptable, est souvent nécessaire pour empêcher un subventionnement croisé entre les goulets d'étranglement monopolistiques et les secteurs soumis à la concurrence. De plus, des instruments de concurrence comme le recours aux appels d'offres ou les études comparatives peuvent être mis en œuvre pour accroître l'efficacité et encourager l'innovation.

Et l'application?

Le grand potentiel économique de la libéralisation soulève la question de sa mise en œuvre politique. Ces dernières années, la Suisse a franchi un certain nombre d'étapes dans la libéralisation des divers marchés de services. Les accords bilatéraux avec l'UE ont certainement joué un rôle à cet égard, et plus particulièrement ceux sur les transports terrestres et aériens ainsi que la clause relative aux services incluse dans l'accord sur la libre circulation des personnes (libres prestations de services transfrontalières pendant une période maximale de 90 jours par année civile; allègements pour les indépendants). En revanche, d'autres étapes dans la libéralisation n'ont pas été abordées ou doivent encore être débattues au Parlement – comme celles liées aux réformes de l'assurance-maladie et au marché de l'électricité.

Un certain nombre de mesures parmi les plus importantes pour l'avenir figurent dans le catalogue de propositions du Conseil fédéral en faveur de la croissance³. La nouvelle loi sur l'approvisionnement en électricité, la réforme de la loi sur l'assurance-maladie axée sur la concurrence, ainsi que l'introduction du principe du «cassis de Dijon», important pour le commerce, offrent ensemble un appréciable potentiel d'amélioration. D'autres mesures devraient suivre comme la poursuite de l'ouverture du marché postal.

Lorsque des réformes politiquement délicates sont mises en route, ce sont les détails qui peuvent décider de l'ampleur du succès économique. Les imperfections existantes – comme les goulets d'étranglement monopolistiques, mais aussi la portée de la desserte de base qu'il s'agit de définir politiquement dans de nombreuses branches – exigent des réglementations d'État. Pour que le potentiel économique se concrétise, il faut que les règles fixées ne bloquent ni ne faussent la concurrence. À cet égard, les expériences accumulées par les États étrangers qui se sont lancés très tôt dans la libéralisation, ainsi que les recommandations d'organisations internationales comme l'OCDE, peuvent nous aider à définir les réglementations les plus utiles⁴.

Les cas étudiés mettent en évidence des intérêts économiques considérables pour les consommateurs comme pour les entreprises. Ainsi, l'étude signée Grass/Stocker estime qu'une libéralisation générale des marchés de produits pourrait entraîner une baisse de 15% des prix à la consommation dans le commerce de détail.

3 Groupe de travail interdépartemental «Croissance», *Le train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance, mise en œuvre décembre 2006*, 2006.

4 Voir aussi OCDE, Suisse: *Saisir les opportunités de croissance – Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation*, 2006.