

L'économie publique déborde du service public

Par bon nombre de leurs activités, les entreprises cantonales et communales évoluent dans une zone grise en matière de concurrence. Les prestataires privés en font les frais. *Stephan Vaterlaus, Patrick Zenhäusern*

Abrégé Les activités commerciales auxquelles se livrent les entreprises d'État ne sont souvent pas liées au service public ou à des infrastructures critiques. Cela fausse inutilement la concurrence. Aujourd'hui, les cantons détiennent près de 800 participations dans 500 entreprises. Pour les communes, il n'existe pas de statistique générale. Dans les secteurs de l'énergie, des transports, de la santé et des finances, une comparaison entre l'exigence normative visée (état idéal) et l'expérience vécue (état réel) brosse un tableau hautement insatisfaisant. La part croissante d'emplois dans les branches proches de l'État laisse supposer que l'influence des pouvoirs publics a encore augmenté récemment. Il est grand temps d'afficher en toute transparence les participations de l'État et ses implications en matière de concurrence. Les parlements à tous les échelons de la Confédération doivent faire en sorte que ces activités faussent moins la concurrence et que les mandats de prestations soient renégociés ou mis au concours. La participation de l'État à l'économie en serait ainsi réduite.

À travers le service public, l'État fournit des prestations dont une grande partie pourrait être livrée au marché et à la concurrence. Il joue alors le rôle d'une charnière de sécurité en garantissant ces prestations à la population. Du point de vue économique, la solution idéale (meilleur choix) est que l'État procède à des appels d'offres afin que les prestations relevant du service public soient fournies par le secteur privé¹. La seconde option est qu'il propose

lui-même ces prestations, mais n'intervienne alors qu'à titre exceptionnel en tant qu'entrepreneur – la Constitution fédérale réservant en principe la liberté économique au secteur privé. Avec quelque 800 participations dans plus de 500 entreprises, le vaste portefeuille des cantons montre que l'exception au principe du meilleur choix pourrait bien être fréquente, sinon la règle².

Sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (Seco), la société de recherche Polynomics a étudié la situation dans les cantons et les communes au regard des secteurs de l'énergie, des transports, de la santé et des finances³. Cette démarche répond au postulat du conseiller national PLR de Lucerne Peter Schilliger «L'État concurrence-t-il l'économie? Un aperçu de la situation est nécessaire»⁴.

L'étude basée sur des critères institutionnels et concurrentiels repose pour l'essentiel sur les directives de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁵ ainsi que sur les directives cantonales de gouvernance d'entreprise publique. Plus les critères sont respectés, moins les activités de l'État faussent la concurrence (voir *encadré*).

1 Demsetz (1988).
2 Steiner et al. (2015).
3 Polynomics (2017).
4 Postulat 15.3880 du 22 septembre 2015.
5 OCDE (2012); OCDE (2015a) et OCDE (2015b).

Critères institutionnels concernant l'analyse d'entreprises publiques ou proches de l'État

- Les entreprises sont organisées sous forme de société anonyme.
- Les participations minoritaires privées sont possibles.
- Il existe un mandat de service universel ou une convention de prestations.
- La convention de prestations avec mandat de service universel est accessible au public.
- La convention de prestations est soumise à un contrôle périodique.
- Il existe une stratégie de propriétaire axée sur le mandat de prestation.
- La stratégie de propriétaire est accessible au public.
- Réglementation, exécution et contrôle sont clairement séparés: le législatif définit le cadre légal et assume la haute surveillance de l'entreprise; l'exécutif impose la stratégie de propriétaire ainsi que le mandat de prestation et contrôle l'organe de surveillance de l'entreprise. L'autonomie opérationnelle de l'entreprise est garantie.
- Dans l'administration, un département spécialisé assume le rôle de garant.
- Dans l'administration, le département des finances assume le rôle de propriétaire.
- Le législatif et l'exécutif n'ont pas de mandats politiques dans l'organe de surveillance de l'entreprise: c'est à l'organe de surveillance désigné par l'exécutif qu'incombe la mise en œuvre de la stratégie de propriétaire et du mandat de prestation.
- L'organe de surveillance de l'entreprise est désigné sur la base de critères techniques pertinents.



KEYSTONE

Les entreprises publiques dans l'énergie et les transports

L'analyse du thème « État et concurrence » dans les secteurs de l'énergie et des transports repose sur les données de 115 entreprises cantonales et municipales récoltées par Polynomics dans le cadre d'un sondage en ligne. Tous les cantons sauf Genève y ont participé, ainsi que les villes de Bâle, Berne, Bienne, Lausanne, Lugano, Lucerne, Saint-Gall, Thoun et Zurich.

Pour le secteur de l'énergie, les résultats de ce sondage en ligne (voir *illustration 1*) révèlent que les actionnaires minoritaires privés sont à peine représentés. Dans la plupart de ces entreprises, des mandataires politiques siègent au conseil d'administration. L'expansion vers de nouveaux domaines comme la technique des bâtiments ou la mobilité électrique s'accompagne de subventions croisées, ce qui augmente le risque financier pour le propriétaire et, par conséquent, pour les pouvoirs publics. Instaurer un actionariat

Les entreprises énergétiques d'État investissent de nouveaux domaines. Suzanne Thoma, CEO de BKW, lors d'une conférence de presse.

Critères concurrentiels concernant l'analyse d'entreprises publiques ou proches de l'État

- Le bien-fondé du mandat de service universel est évalué périodiquement.
- Pour une nouvelle attribution, le mandat de service universel est mis au concours.
- En dehors de son offre de service universel, l'entreprise ne concurrence pas les prestataires du secteur privé par ses activités.
- Le mandat public n'entrave pas ni ne favorise l'accès au marché des prestataires privés (p. ex. autorisations spéciales, réglementations asymétriques).
- Dans l'entreprise, les activités concurrentielles ne bénéficient pas de subventions croisées.
- Lors de la mise au concours de nouveaux mandats publics ne faisant pas partie du mandat de service universel, les entreprises publiques ou proches de l'État ne sont pas avantagées.
- Les transactions impliquant une entreprise publique ou proche de l'État se déroulent aux conditions du marché.
- Il n'y a pas de garantie annuelle en cas de déficit.
- Il n'y a pas de garantie étatique explicite.
- Lorsqu'il existe une garantie de l'État, celle-ci est indemnisée selon des critères propres au marché.

minoritaire privé et réduire l'influence politique dans les conseils d'administration permettrait de circonscrire l'aléa moral. Une gestion stratégique qui s'appuierait sur le droit de propriété permettrait d'écartier les risques qui dépassent l'offre de service public.

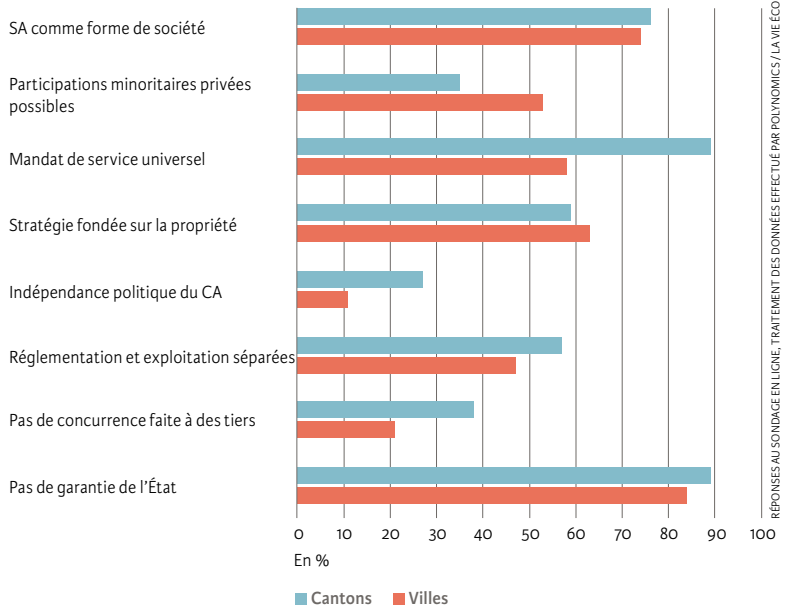
Le sondage (voir *illustration 2*) aborde par ailleurs les aspects institutionnels et concurrentiels des entreprises de transports publics, où des mandataires politiques siègent également dans la plupart des conseils d'administration. Ces entreprises offrent souvent des prestations qui concurrencent des tiers de l'économie privée, même s'il s'agit plutôt d'une utilisation marginale des infrastructures. Ainsi, lorsqu'une entreprise publique de transport met un bus à disposition pour effectuer des courses privées, elle concurrence directement des entreprises de logistique ou des voyageurs.

Si, en revanche, des moyens considérables sont investis dans de tels domaines, un mandat public reposant sur une base légale est nécessaire. Dans les communes ayant adopté une réglementation ad hoc, les champs définis sont vastes, y compris en matière géographique. Cela entraîne davantage de risques entrepreneuriaux. Une application ciblée de la stratégie de propriété permettrait de mieux percevoir les risques, ce qui contribuerait à mettre plus souvent au concours les prestations du service universel. En même temps, les activités des villes et des cantons en concurrence avec des tiers seraient limitées.

Études de cas : hôpitaux publics et banques cantonales

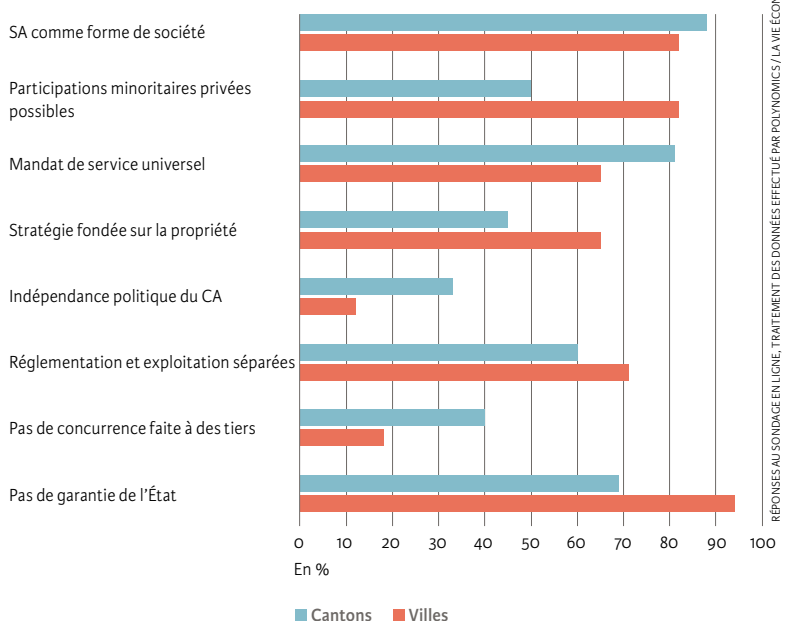
Dans le secteur de la santé, les critères institutionnels et concurrentiels ont été étudiés sur la base de deux études de cas : les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) et ceux de la ville de Zurich. Dans un cas comme dans l'autre, certains critères normatifs répondent formellement aux exigences de la gouvernance d'entreprise publique. En revanche, les intérêts ne sont pas dissociés. L'influence politique est souvent ancrée dans les organes de surveillance. En outre, les études de cas montrent que les activités des hôpitaux publics sur le marché faussent la concurrence.

III. 1. Secteur de l'énergie : niveau de conformité à certains critères de référence (2017)



Une valeur de 100 % signifie que l'exigence normative est remplie. Exemple d'interprétation : 76 % des entreprises énergétiques cantonales sont des sociétés anonymes. À noter que les réponses reflètent les estimations de dirigeants cantonaux et municipaux établies à mi-2017.

III. 2. Secteur des transports : niveau de conformité à certains critères de référence (2017)



Une valeur de 100 % signifie que l'exigence normative est remplie. Exemple d'interprétation : 82 % des entreprises de transport municipales acceptent les participations minoritaires privées, etc. À noter que les réponses reflètent les estimations de dirigeants cantonaux et municipaux établies à mi-2017.

L'État est également présent dans le secteur financier grâce à ses participations dans les banques cantonales, qui se positionnent aujourd'hui comme des établissements universels. Bien que cela ait relégué le mandat public au second plan, elles bénéficient généralement de la garantie étatique. Les cas étudiés ici sont la Banque cantonale de Bâle et celle de Glaris.

L'engagement des cantons dans le secteur bancaire doit être apprécié d'un œil critique. Sa fonction d'intermédiaire, et notamment les transformations technologiques, ne font en effet qu'accroître les risques. Les critères institutionnels tels que les mandats politiques dans l'organe de surveillance et d'autres aspects tels que la garantie d'État peuvent induire des risques à la charge (une fois encore) du contribuable.

Réduire les distorsions concurrentielles et l'économie publique

L'analyse des branches montre que la pratique ne reflète ni le meilleur choix (mise au concours), ni la seconde solution (l'État agit exceptionnellement comme une entreprise pour offrir un service public). Il arrive fréquemment que le « service public » soit automatiquement associé aux « entreprises publiques ». Or, ces dernières offrent, entre autres, des prestations qui concurrencent des tiers privés et n'ont pas – ou peu – de rapport avec le service public. Cela fausse inévitablement la concurrence, puisque l'entreprise publique remplit son mandat de service universel sur la base d'un monopole.

En 2012, le Tribunal fédéral s'est penché sur cette thématique. La *glarnerSach*, l'assurance choses du canton de Glaris, était en concurrence avec des prestataires privés. Un arrêt du tribunal fédéral a légitimé ses activités, mais interdit les « subventions croisées systématiques »⁶. Pour exclure systématiquement toute subvention de ce type, il faut cependant que l'économie d'envergure soit intégralement attribuable au monopole⁷, sinon des entreprises plus productives risquent d'être évincées du marché. La neutralité concurrentielle implique, dès lors, que les entreprises publiques au bénéfice d'un monopole partiel ne peuvent avoir aucune activité dans les domaines soumis aux règles de concurrence.

La balle est à présent dans le camp du législatif, à tous les échelons institutionnels de la Confédération. Il doit inciter les entreprises publiques à réduire leurs activités concurrentielles et – si elles existent – à remplir au moins les critères de neutralité concurrentielle. Il faut assurément plus de transparence dans les rapports entre l'État et la concurrence pour que le débat démocratique s'empare du sujet.

6 Arrêt du Tribunal fédéral concernant *glarnerSach* (ATF 138 I 378).
7 Faulhaber (1975).



Stephan Vaterlaus

Directeur de Polynomics,
Olten

Patrick Zenhäusern

Chef de département,
Polynomics, Olten

Bibliographie

Demsetz H., « Why Regulate Utilities? », dans *Chicago Studies in Political Economy*, Chicago, 1988. University of Chicago Press, pp. 267–278.
Faulhaber G. F., « Cross Subsidization: Pricing in Public Enterprises », *American Economic Review*, 65/5, 1975, pp. 966–977.
OCDE, *Competitive Neutrality. Maintaining a level playing field between public and private business*, Paris, 2012.

OCDE, *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*, Paris, 2015 (a).
OCDE, *Principes de gouvernement d'entreprise du G20 et de l'OCDE*, Paris, 2015 (b).
Polynomics, *Staat und Wettbewerb: Institutionelle und wettbewerbliche Aspekte bei kantonalen und kommunalen Unternehmen*. Étude mandatée par le Seco, Berne, 2017.

Steiner R., Raess Brenner K., et Sachsenhofer A., « Verbreitung und Effekte von Public-Corporate-Governance-Richtlinien am Beispiel der Schweizer Kantone », *Verwaltung und Management*, 2/2015, pp. 59–64.