

# Les entreprises publiques faussent la concurrence

Les entreprises publiques bénéficient souvent d'avantages concurrentiels par rapport à celles du privé. Il serait possible d'en réduire la portée, mais pas de les faire disparaître.

*Simon Jäggi*

**Abrégé** Les entreprises publiques qui opèrent sur des marchés ouverts à la concurrence bénéficient – par la nature de leur propriétaire – de certains avantages comme la garantie d'État. Cela fausse fréquemment le marché et pénalise les acteurs du secteur privé. Diverses solutions – telles que la privatisation ou une restriction sévère du domaine d'activité – pourraient y remédier. Elles ne sont toutefois pas envisageables actuellement. Le Conseil fédéral a donc choisi une voie pragmatique et tente de réduire les distorsions de concurrence avec des mesures ciblées telles que l'interdiction des subventions croisées entre un domaine réservé et un autre soumis au libre marché. Il faut, toutefois, bien admettre que certaines distorsions subsisteront quoi qu'il arrive et ne pourront être éliminées.

La Poste Suisse, l'une des entreprises publiques les plus en vue, a vécu une histoire mouvementée, économiquement du moins. Un coup d'œil rétrospectif illustre de manière exemplaire la nature changeante des défis auxquels elle a été confrontée dans l'accomplissement de ses obligations de service public. La poste n'a, en effet, pas toujours été la propriété de l'État. Reportons-nous au XVII<sup>e</sup> siècle, une époque où les livraisons et le transport de passagers ne cessent d'augmenter. L'État ou l'autorité locale n'est alors pas en mesure de fournir suffisamment de personnel administratif pour assurer ce service. S'inspirant du modèle allemand, le canton de Berne décide donc de réglementer l'accès au marché postal en instaurant une régle – autrement dit un monopole – dont l'exécution des tâches est confié à des prestataires privés. L'homme d'affaires Beat Fischer, à qui le contrat est attribué, crée un service postal privé qui prospérera pendant près d'un siècle<sup>1</sup>.

C'est en 1832 seulement que le canton de Berne abolit ce droit régalién et réintègre les services postaux dans le giron étatique. La Poste fédérale est créée le 1<sup>er</sup> janvier 1849, après la fondation de la Confédération. Au début du XX<sup>e</sup> siècle,

la poste et les activités de télécommunications issues du progrès technique sont réunies au sein des PTT. Gérée tout d'abord comme une unité administrative, les PTT se voient octroyer dans les années septante une plus large autonomie et un conseil d'administration.

Fin 1997, la régie fédérale des PTT est scindée en deux entités, Swisscom et La Poste, qui deviennent des entreprises publiques autonomes. Alors que le législateur libéralise significativement le marché des télécommunications, il ne fait qu'entrouvrir le marché postal. L'État relâche son emprise et les anciennes régies jouissent d'une plus grande marge de manœuvre entrepreneuriale. Elles doivent en outre affronter la concurrence dans les services libres. Les deux sociétés saisissent cette occasion pour découvrir de nouveaux horizons et dépoussiérer leurs vieilles habitudes. Elles deviennent non seulement plus efficaces, innovantes et conviviales, mais elles accèdent également à de nouveaux marchés. La Poste et Swisscom réalisent aujourd'hui la majeure partie de leur chiffre d'affaires en dehors des domaines relevant du service universel<sup>2</sup>.

## Effets secondaires des interventions publiques

L'histoire des PTT illustre une tendance observée ces dernières années dans de nombreuses entreprises proches des pouvoirs publics : le progrès technique fait souvent plonger les services de base traditionnels tels que la poste aux lettres ou la téléphonie fixe. Or, les attentes envers un service public étendu demeurent fortes dans le monde politique. Le débat émotionnel sur la fermeture des bureaux de poste est là pour le prou-

<sup>1</sup> Kronig et Klöti (1991).

<sup>2</sup> Conseil fédéral (2017).

ver. Certes, les développements technologiques n'induisent généralement pas des discussions de fond sur le propriétaire étatique. Le changement entraîne plutôt un déplacement des activités de l'entreprise publique vers d'autres marchés pour lui permettre d'exploiter de nouvelles sources de revenus. Une telle approche a également pour but de continuer à fournir les services publics prétendument non rentables.

Or, il est fréquent que des entreprises privées soient déjà actives sur les nouveaux marchés. Elles sont donc confrontées à une forme de concurrence exercée par l'État, ce qui peut à première vue sembler positif. En effet, d'un point de vue économique, une concurrence effective permet d'optimiser les résultats du marché, et à cet égard, l'arrivée d'une nouvelle entreprise sur le marché est à saluer.

L'expansion des activités des entreprises publiques ne peut malheureusement être accueillie sans réserve. Les participants au marché partent généralement du principe que les entreprises publiques jouissent d'une garantie implicite, voire explicite, en cas où leur solvabilité serait mise en cause. Les entreprises d'État bé-

néficient donc d'une prime de risque plus faible et de meilleures conditions de financement que leurs concurrents du secteur privé. Ainsi, même si Swisscom ne bénéficie pas d'une garantie explicite de l'État, elle se voit attribuer de meilleures notes de crédit du fait de la participation majoritaire de la Confédération.

Il arrive également que le législateur favorise délibérément les entreprises publiques lors de la réglementation des marchés. C'est le cas de la Poste qui a pu conserver un monopole légal sur le marché intérieur des lettres de moins de 50 grammes. Il n'est pas déraisonnable de penser que cela lui confère des avantages dans le segment libéralisé du marché du courrier.

Les subventions croisées sont également problématiques du point de vue de la concurrence, notamment en cas de transfert de recettes entre un monopole protégé et un segment non protégé. Il peut arriver que des entreprises publiques utilisent une rente de monopole pour concurrencer des acteurs privés sur d'autres marchés en pratiquant des prix (trop) bas, ou pour transférer des coûts résultant du domaine concurrentiel dans des marchés subventionnés soumis à la

Qu'entend-on par service universel ?  
Installation d'un câble optique à Bellinzona par Swisscom.



KEYSTONE

règle du non-profit. L'affaire CarPostal qui défraie actuellement la chronique en est la parfaite illustration.

Enfin, des entreprises proches de l'État peuvent – dans des marchés monopolistiques protégés – bénéficier de nombreuses informations auxquelles leurs concurrents n'ont pas accès et utiliser ces données sur d'autres segments concurrentiels. Les monopolistes sont souvent mieux informés que leurs concurrents privés sur les attentes des consommateurs à l'égard d'un service par le simple fait qu'ils reçoivent des informations exclusives sur le comportement des utilisateurs dans le secteur réglementé. Par ailleurs, les représentants des propriétaires ou de l'État au sein des organes de gouvernance des sociétés peuvent également utiliser les connaissances et informations dont ils disposent dans le cadre de la gestion stratégique – par exemple sur des projets de réglementation – pour favoriser l'entreprise. Cela est d'autant plus probable si l'entreprise est gérée comme une unité administrative.

## La collectivité supporte le risque

Ces distorsions infligées à la concurrence n'ont souvent pas de conséquences immédiates. Leur action est bien plus insidieuse. À première vue, on pourrait objecter que les protagonistes d'un marché ouvert à la concurrence ne sont de toute manière jamais sur un pied d'égalité puisque les collaborateurs, les technologies de production et les canaux de distribution diffèrent d'une entreprise à l'autre. Or, c'est précisément dans cette lutte pour la meilleure combinaison possible de biens et de services que réside l'essence de la prospérité d'une économie de marché fondée sur la concurrence.

Cette vision idéale est compensée par une intervention sélective de l'État ou par l'octroi d'avantages qui, en fin de compte, peuvent affaiblir la concurrence. Si, pour l'une des raisons susmentionnées, une entreprise étatique dispose de tels avantages concurrentiels, elle pourrait proposer ses produits et services à un meilleur prix que ses rivales du secteur privé qui affichent une efficacité similaire, voire supérieure. Un tel avantage ne provient pas d'une meilleure méthode de production de l'entre-

prise, mais du fait qu'une partie du risque entrepreneurial est transférée à la collectivité. À long terme, des entreprises privées pourtant performantes pourraient être exclues du marché. On se dirigerait alors vers un affaiblissement, voire une disparition de la concurrence.

Enfin, lorsque la garantie – explicite ou implicite – de l'État est importante, l'entreprise qui en bénéficie peut être tentée de prendre des risques disproportionnés sur les marchés concurrentiels. Comme la garantie de l'État la protège même en cas de faillite, les risques sont en fin de compte assumés par les contribuables. Un coup d'œil dans le rétroviseur montre que ces considérations ne sont pas seulement théoriques. Lors de la crise immobilière des années nonnante, plusieurs cantons ont dû soutenir financièrement leurs banques cantonales, très actives sur le marché hypothécaire, afin de leur éviter la faillite. Le canton de Berne a par exemple dû verser 1,5 milliard pour couvrir une partie des pertes de la Banque cantonale bernoise (BCBE), lesquelles se montaient à 2,6 milliards. Il a par la suite réduit sa garantie étatique, avant de la supprimer entièrement en 2012. Les cantons de Genève et de Soleure ont également dû déboursier respectivement 2,1 milliards et 363 millions pour sauver leur banque cantonale<sup>3</sup>.

## Que faire ?

La solution la plus cohérente pour éviter les distorsions de concurrence entre les sociétés proches de l'État et les acteurs privés consisterait à privatiser les entreprises publiques. En effet, les sociétés privées soumises au même environnement réglementaire que leurs pairs ne faussent généralement pas la concurrence. Il conviendrait ainsi de mener une discussion sur l'importance et la transformation des services universels prétendument non rentables. Des exemples de réussite à l'étranger indiquent que le problème peut être résolu, notamment en mettant les concessions au concours. En revanche, les questions ayant trait à la sécurité nationale, telles que la propriété privée d'infrastructures essentielles, sont plus difficiles à résoudre.

Diverses approches ont également été évoquées par le passé afin de séparer les entreprises actives dans les industries de réseau (électricité,

<sup>3</sup> Pour obtenir une vue d'ensemble de la situation, voir Avenir Suisse (2016).

télécommunications) en deux unités distinctes : un réseau de transport public et une société d'exploitation privée. Un tel concept permettrait certes de réduire sensiblement les distorsions de concurrence, mais altérerait les effets de synergie et de réseau souvent présents. Or, ceux-ci sont judicieux au plan économique, car ils contribuent généralement à réduire les coûts de production globaux. En outre, il est important que l'accès au réseau soit correctement réglementé, car, en termes de politique économique, les avantages pour les consommateurs doivent souvent être mis en balance avec les incitations à l'innovation.

Enfin, certains milieux veulent remonter le cours de l'histoire en exigeant des entreprises publiques qu'elles se concentrent exclusivement sur leur mandat de service universel et renoncent à exercer des activités complémentaires. Les problèmes seraient, dans ce cas, difficiles à surmonter : il conviendrait par exemple d'examiner si Swisscom a le droit de proposer des connexions Internet plus rapides que celles définies dans le service universel et comment les actionnaires privés seraient indemnisés dans un tel cas.

Une approche pragmatique adoptée à l'échelon de la Confédération consiste à réduire les distorsions de concurrence par des mesures ciblées. Sur les marchés concurrentiels, le Conseil fédéral s'efforce généralement de garantir l'égalité de traitement en matière de réglementation. En outre, les subventions croisées entre

les services monopolistiques et les activités concurrentielles (par exemple dans la loi sur la poste) sont interdites. Enfin, les entreprises publiques les plus importantes sur le plan national sont gérées sur la base d'objectifs stratégiques et d'une gouvernance d'entreprise transparente, ce qui garantit, par exemple, que le propriétaire ne s'immisce pas trop dans les affaires quotidiennes. Dans le cas de Swisscom, l'efficacité de la discipline de marché a été renforcée par une privatisation partielle de l'entreprise, puisque 49 % du capital-actions se trouvent désormais en mains privées. Les garanties explicites de l'État susceptibles de réduire les coûts de financement ont par ailleurs été largement abandonnées.

Finalement, une chose est claire pour le Conseil fédéral. Comme il l'indique de manière détaillée dans son rapport sur l'impact des entreprises contrôlées par l'État sur les marchés concurrentiels : certaines distorsions de concurrence sont indissociables d'une activité entrepreneuriale de l'État.



**Simon Jäggi**

Chef du secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

## Bibliographie

Avenir Suisse, *Le mythe de la poule aux œufs d'or : un programme de privatisations pour la Suisse*, Zurich, Avenir Suisse, 2016.

Conseil fédéral, *État et concurrence. Impact des entreprises contrôlées par l'État sur les marchés concurrentiels. Rapport du Conseil fédéral du*

8 décembre 2017 donnant suite aux postulats 12.4172 du Groupe libéral-radical du 13.12.2012 et 15.3880 Schilliger du 22.09.2015, 2017.

Kronig Karl et Klöti Thomas, « Avant l'étatisation du service postal. La poste des Fischer : 1675–1832 », *Revue des PTT*, 8, 1991.

Moody's Investors Service, *Credit Opinion : Swisscom AG*, Global Credit Research, New York, 7 avril 2017, Moody's Corporation.  
Standard and Poor's, *Swisscom AG, Ratings-Direct*, New York, 18 mai 2017, Standard & Poor's.