

# Indépendance pour Swisscom

Quel est le rôle de l'État dans le marché des télécommunications? Doit-il maintenir sa participation majoritaire dans Swisscom? Une nouvelle étape vient d'être franchie avec l'adoption, le 5 avril 2006, du *Message concernant la participation de la Confédération dans l'entreprise Swisscom SA*. Le Conseil fédéral entend s'octroyer la compétence de céder son paquet d'actions Swisscom, à la faveur d'une modification de la loi sur l'entreprise de télécommunications (LET). Le présent article expose les raisons qui, de l'avis du Conseil fédéral, justifient cette privatisation.



Swisscom opère sur un marché particulièrement dynamique. L'extrême rapidité des progrès technologiques exige de réexaminer et d'adapter à tout moment les modèles commerciaux. La pérennité dépend par conséquent de la marge de manœuvre stratégique et entrepreneuriale, que la participation majoritaire de la Confédération n'offre pas, d'après le Conseil fédéral.

Photo: Keystone

Le Conseil fédéral avait tenté en 2001, en proposant le «paquet» Poste/Swisscom SA, d'assouplir l'obligation qu'a la Confédération de détenir une participation majoritaire dans l'opérateur national. À l'issue d'une procédure de consultation particulièrement controversée, il avait renoncé à soumettre son projet aux Chambres fédérales, d'autant plus que le vent de consolidation était retombé dans la branche et que la pression s'était ainsi relâchée.

De son côté, Swisscom a intensifié dès 2004 ses efforts pour reprendre une société étrangère de télécommunication. Pour cette raison et après avoir réfléchi au rôle de l'État dans les télécommunications, le Conseil fédéral a décidé, en novembre 2005, de lancer un nouveau projet de cession de la participation de la Confédération dans cette entreprise. En quatre mois – un temps record –, il a organisé une consultation et adopté le message à l'intention des Chambres fédérales.

Aux yeux du Conseil fédéral, cinq raisons plaident en faveur d'une privatisation totale:

- Swisscom a besoin d'une marge de manœuvre entrepreneuriale que la Confédération n'est pas en mesure de lui offrir;

- en vendant sa participation, la Confédération réduit sensiblement ses risques financiers et entrepreneuriaux;
- le service universel reste assuré à long terme même sans participation de la Confédération, grâce à un mécanisme approprié mis en place dans la loi sur les télécommunications (LTC);
- la Confédération peut ainsi éliminer les conflits d'intérêts dus à son quadruple rôle de législateur, d'autorité de régulation, d'actionnaire majoritaire et de gros client;
- enfin, ce projet garantit les intérêts sécuritaires du pays.

## Élargir la marge de manœuvre entrepreneuriale de Swisscom

Swisscom opère sur un marché particulièrement dynamique. L'extrême rapidité des progrès technologiques exige de réexaminer et d'adapter à tout moment les modèles commerciaux. Hier encore, l'ISDN passait pour un acquis majeur. Aujourd'hui, tout le monde ne parle que de la technologie à large bande ADSL et les concepts de demain – «triple play» (offre



**Martin Walker**  
Division Politique des dépenses, Administration fédérale des finances (AFF), Berne

combinée de téléphonie, d'Internet et de télévision) et communication mobile illimitée – sont en voie de se réaliser. L'offre en matière de télécommunications s'est considérablement élargie après l'ouverture du marché en 1998 et les prix ont chuté sur certains segments. Pour s'imposer, les opérateurs sont donc tenus d'innover et d'exploiter tous les gains d'efficacité potentiels. L'industrie des télécommunications, très gourmande en capital, exige d'être ouverte au risque car la percée des nouvelles technologies est souvent entourée d'incertitudes. Dans ce secteur soumis à des effets de réseau, les partenariats sont également vitaux pour maximiser les économies d'échelle.

La pérennité dépend par conséquent de la marge de manœuvre stratégique et entrepreneuriale, qu'un actionnariat majoritairement

étatique n'offre pas a priori. Malgré tout l'intérêt qu'elle porte au succès de Swisscom, la Confédération ne peut prendre les mêmes risques qu'un actionnaire privé. Elle est, en effet, astreinte à une gestion particulièrement prudente vis-à-vis des contribuables. Seule une privatisation complète permet à Swisscom d'échapper à cet étroit corset.

### Réduire les risques encourus par la Confédération

La participation de la Confédération dans Swisscom représente aujourd'hui une valeur marchande de l'ordre de 16 milliards de francs. C'est donc l'un des principaux biens patrimoniaux de la Confédération. Une variation de 10 francs du cours de l'action Swisscom génère un bénéfice ou une perte comptable de 380 millions de francs pour la Confédération. Un tel montant dépasse largement certaines sommes faisant parfois l'objet des débats budgétaires au Parlement fédéral.

Cette valeur patrimoniale est d'autant plus problématique que Swisscom agit dans un environnement très dynamique. Les entreprises y rencontrent de lourds défis, impliquant la prise d'importants risques entrepreneuriaux. Il est non moins clair que la Confédération n'a pas pour vocation d'être un bailleur de capitaux à risque. Elle devrait au contraire s'en tenir à créer des conditions-cadres favorables pour l'économie.

### Assurer le service universel

De l'avis unanime des participants à la consultation, des services de télécommunication de qualité et avantageux revêtent une importance cruciale pour l'économie suisse. La desserte du pays en matière de services de télécommunication se base principalement sur un marché fonctionnant correctement. En effet, les clients privés ou commerciaux bénéficient d'une offre supérieure à la moyenne. Les réseaux de téléphonie mobile couvrent presque tout le territoire et 98% des ménages ont accès à des liaisons ADSL. Quiconque le désire dispose sans problème d'un raccordement téléphonique. Pour le cas exceptionnel où le marché ne fournirait pas les prestations définies à l'échelon politique, le législateur a prévu un solide filet de sécurité. La LTC règle le service universel et garantit l'accès à une offre étendue de services de télécommunication même dans les régions périphériques – aux mêmes prix que dans les centres.

On constate en outre que la privatisation d'entreprises de télécommunication dans d'autres États européens n'a pas réduit la qualité du service universel. Cette situation s'explique non seulement par le régime d'octroi

Encadré 1

#### Swisscom: la commission du Conseil national se prononce contre la privatisation

**La Confédération ne doit pas vendre ses actions Swisscom. Par 13 voix contre 11 et une abstention, la Commission des transports et télécommunications (CTT) du Conseil national a refusé d'entrer en matière sur le projet de privatisation de l'entreprise.**

Le Conseil fédéral désirait céder sa participation de 62,45% dans Swisscom, soit au cours actuel 16 milliards de francs, pour renforcer la liberté d'action de l'entreprise et soulager la Confédération de risques difficilement calculables sur un marché en perpétuel mouvement. Les recettes devaient être affectées au remboursement de la dette.

Or, la commission du conseil prioritaire, qui a siégé le 10 avril 2006, a estimé que ce n'est pas acceptable. Les opposants à la privatisation – PS, Verts et PDC – ont formé une courte majorité de 13 voix contre 11 pour les inconditionnels du projet – radicaux et UDC.

#### Peur d'être vendue à l'étranger

Franz Brun (PDC/LU), président de la CTT, et Chiara Simoneschi (PDC/TI) ont expliqué que cette décision résulte de plusieurs réserves au plan national et financier. Ainsi, le Conseil fédéral n'a pas tenu suffisamment compte, dans son message, des risques économiques, sociaux et politiques que représentait une telle vente.

La majorité de la commission redoute plus particulièrement une vente de Swisscom à l'étranger. Le service universel et la sécurité nationale courent un danger en cas de crise. Swisscom n'est pas seulement d'un bon rapport pour la Confédération, elle est également un employeur social et elle contribue énormément à l'innovation. Le projet du Conseil fédéral pourrait également être le «prélude à une vague de privatisations».

Cette rapide décision de non-entrée en matière laisse pour longtemps Swisscom dans l'incertitude et lui épargne un référendum qui aurait pu

se révéler négatif, d'après Franz Brun. Ce dernier pense qu'il faudra, par ailleurs, desserrer le corset qui conditionne les investissements de l'entreprise à l'étranger et lui permettre ainsi d'élaborer une stratégie à l'avenir.

#### La commission des finances n'est pas du même avis

Georges Theiler (PRD/LU) a regretté, en tant que représentant de la minorité, la décision de la commission. Celle-ci va à l'encontre de la volonté de Swisscom et la plonge dans l'insécurité. Les risques et les conflits d'intérêts auxquels la Confédération doit faire face en tant que législateur, régulateur, gros client et propriétaire, persisteront. Pour Georges Theiler, la loi garantit le service universel en cas de privatisation; il en est de même pour les nouvelles technologies. Son espoir réside maintenant dans le plénum. Il a du reste trouvé «intéressant» que la commission des finances se réunisse le même jour avec un paysage politique semblable et vote l'entrée en matière par 15 voix contre 10.

#### Le plénum se décide en mai

Si le Conseil national suit les recommandations de sa commission, lors de la session spéciale de mai 2006, ce sera au Conseil des États de se prononcer. Qu'il décide de ne pas entrer en matière cet été ou que le Conseil national reste sur sa position lors du règlement des divergences, le dossier sera enterré. Si le Conseil national décide, toutefois, d'entrer en matière en mai prochain, la CTT devra entreprendre la discussion de détail.

Si le projet devait être repêché par le Parlement, le peuple aurait certainement le dernier mot. Les socialistes et les Verts ont déjà annoncé un référendum. La consultation pourrait probablement avoir lieu le 11 mars 2007.

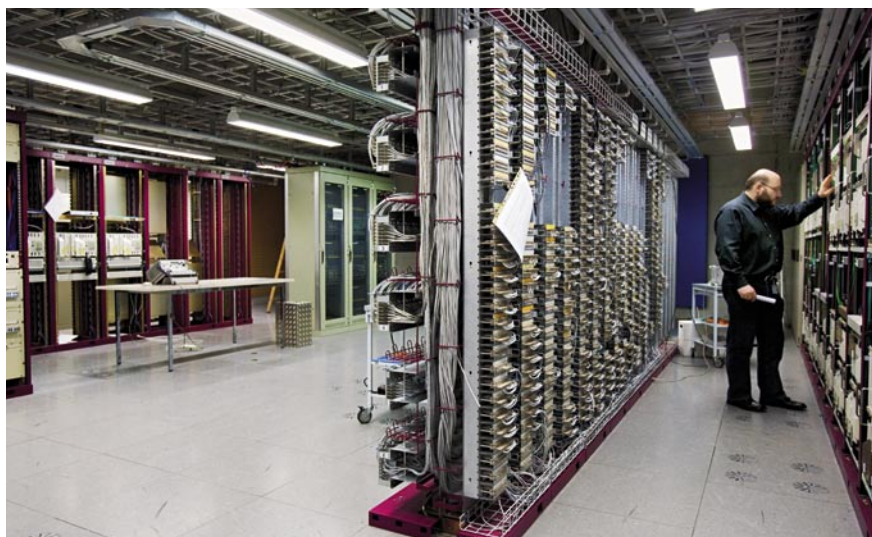


Photo: Keystone

Les infrastructures du type câbles, antennes ou centraux téléphoniques (en illustration) ne devront pas sortir du pays, même en cas de participation étrangère majoritaire dans Swisscom.

## Garantir les intérêts sécuritaires du pays

Des craintes pour notre sécurité nationale se sont manifestées durant la consultation, car nos intérêts pourraient être négligés en cas de vente de Swisscom à une entreprise étrangère. Là encore, le Conseil fédéral les considère comme infondées. D'abord les fournisseurs de services de télécommunication – Swisscom en particulier – sont tenus de veiller à ce que l'infrastructure nécessaire puisse être exploitée en tout temps, à l'intérieur du pays et de manière indépendante, par du personnel travaillant en Suisse. Ensuite, même en cas de participation étrangère majoritaire dans Swisscom, les infrastructures (câbles, antennes et centraux téléphoniques) ne devront pas sortir du pays. Dans des situations exceptionnelles, la Confédération pourrait d'ailleurs réquisitionner l'infrastructure nécessaire.

des concessions, mais aussi par le fait que les fournisseurs ont un réel intérêt à servir leurs clients à travers leurs propres raccordements au réseau. En effet, avec les réseaux tout IP qui s'imposent actuellement, le nombre des raccordements aux bâtiments et la possibilité de proposer aux clients une vaste gamme de prestations sont des facteurs-clés du succès commercial. Les craintes exprimées par certains adversaires de la privatisation, qui prédisent la fin du service universel, sont donc infondées.

## Éliminer les conflits d'intérêts

La Confédération entretient à divers titres des contacts avec Swisscom. En tant que législateur, elle définit notamment dans la LTC les conditions-cadres économiques applicables à l'entreprise. Comme autorité de régulation, il lui incombe d'assurer aux particuliers et aux milieux économiques l'accès à des services de télécommunication variés, avantageux et de qualité. Il s'agit en même temps de garantir un service universel sûr et d'un prix abordable pour toutes les catégories de la population et de permettre une concurrence efficace. En revanche, la Confédération, en tant qu'actionnaire majoritaire, doit d'abord accroître la valeur de l'entreprise. Enfin, en tant que gros client de Swisscom, l'État cherche à obtenir des services aussi avantageux que possible.

L'ouverture du «dernier kilomètre» a révélé au grand jour ces conflits d'objectifs voire d'intérêts. Car Swisscom risque de faire les frais d'une ouverture du marché destinée à renforcer la concurrence. Les diverses casquettes que porte la Confédération rendent inévitables de tels conflits, auxquels seule la vente de sa participation mettrait fin.

## Les effets d'une privatisation

Une privatisation complète serait particulièrement positive pour Swisscom. L'entreprise y gagnera la liberté d'action nécessaire pour se maintenir sur un marché des télécommunications dynamique. En effet, les restrictions qui frappent les engagements à l'étranger et la politique de distribution des bénéfices, inscrites dans les objectifs stratégiques, disparaîtront avec la vente de la participation de la Confédération. L'entreprise améliorera de même son aptitude à conclure des alliances et pourra nouer de nouveaux partenariats stratégiques. Avec plus de 15 000 postes à plein temps, Swisscom compte, par ailleurs, parmi les principaux employeurs du pays. Sa bonne marche est donc particulièrement importante pour l'économie suisse, car seules les entreprises saines et dynamiques créent de nouveaux emplois.

La vente du paquet d'actions rapporterait près de 16 milliards au prix actuel du marché. Il s'agit de recettes exceptionnelles provenant d'investissements, qui doivent être affectées au remboursement de la dette comme le veut la loi sur les finances de la Confédération. La diminution de la dette fédérale permettra des économies de l'ordre d'un demi-milliard de francs sur les intérêts passifs. Sur le plan des recettes, la vente du paquet d'actions privera la Confédération de dividendes qui ont atteint en moyenne, au cours des huit dernières années, un peu plus d'un demi-milliard. En résumé, les pertes de recettes et les économies se compenseront à peu près. La quote-part de l'État diminuera, tout comme sa vulnérabilité face aux fluctuations des taux d'intérêt et de la Bourse.



### Un statu quo aux conséquences négatives

À court terme, l'abandon de la voie de la privatisation ne causerait pas de graves dommages. Swisscom prévoit, cependant, une érosion de son chiffre d'affaires. Sans privatisation, l'entreprise verrait ses possibilités de développement s'amenuiser et ne disposerait pas des moyens requis pour pallier la baisse de son chiffre d'affaires. Une fois le potentiel d'économies épuisé, il se pourrait que les bénéfices diminuent, ce qui réduirait d'une part les profits générés pour les investisseurs et d'autre part les investissements de l'entreprise. Cela pourrait constituer un danger pour la place économique suisse, qui risquerait de ne plus disposer de services de télécommunication à la pointe du progrès technologique.

La Confédération ne jouirait pas non plus de toute la souplesse voulue, puisqu'elle devrait continuer de supporter d'importants risques financiers et entrepreneuriaux. En outre, le Conseil fédéral devrait continuer d'assumer la responsabilité politique des décisions prises par Swisscom en tant qu'entreprise.

### Perspectives

Selon le calendrier prévu, le Conseil national examinera le projet durant sa session spéciale de mai 2006 et le Conseil des États en été 2006. À supposer que le débat parlementaire s'achève rapidement, le peuple serait amené à se prononcer sur le projet, en cas de référendum, en mars 2007 au plus tôt. Ainsi la Confédération pourrait commencer à se défaire de ses actions en 2007. Selon la volonté du Conseil fédéral, le paquet d'actions sera dispersé, comme lors de l'entrée en Bourse en 1998, à l'occasion d'un placement secondaire public, notamment auprès d'investisseurs institutionnels suisses et étrangers. Une «offre d'actions personnelle» serait également envisageable comme en 1998. Les investisseurs privés avaient profité à cette occasion d'un rabais de 5 francs par action, et d'une garantie que 10 actions au moins leur seraient attribuées. Avant la vente, le Conseil fédéral analysera naturellement le marché et tiendra compte du contexte; rien ne justifie de céder à la panique et de précipiter les choses. ■

## Les magazines économiques du Groupe HandelsZeitung



Commandez votre abonnement à l'essai chez:

HandelsZeitung Fachverlag AG

[www.handelszeitung.ch](http://www.handelszeitung.ch)

Seestrasse 37, Postfach, CH-8027 Zürich

Téléphone ++41(0)22 740 05 80, Téléfax ++41(0)22 740 09 59, e-mail: [abo-dienst@handelszeitung.ch](mailto:abo-dienst@handelszeitung.ch)