

Pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom

**Rapport d'expert à l'attention du Contrôle parlementaire de
l'administration**

du 30 août 2011

L'essentiel en bref

Détachées de l'administration fédérale centrale, les entreprises la Poste, les CFF et Swisscom continuent de remplir des tâches de droit public et présentent une importance financière considérable pour la Confédération.

Jusqu'à présent, les discussions concernant la gestion de ces trois entreprises se situaient à un niveau conceptuel. Il n'existe pas, à ce jour, d'analyse empirique de la pratique de la Confédération en matière de gestion, laquelle pourrait constituer une base pour le développement du gouvernement d'entreprise publique. En outre, la façon dont les performances de ces entreprises se sont développées depuis que ces dernières sont devenues autonomes reste inconnue.

C'est dans ce contexte que la Commission de gestion du Conseil national a mandaté la présente étude. Focalisée sur des aspects relevant de l'économie d'entreprise, l'évaluation tente de répondre aux deux questions ci-après :

- Comment évaluer la pratique effective du Conseil fédéral et de l'administration en matière de gestion en tant que propriétaire de la Poste, des CFF et de Swisscom ?*
- Les objectifs de l'autonomisation, notamment augmenter l'efficacité, la capacité de rendement et la compétitivité des trois entreprises, ont-ils été atteints ?*

Pratique en matière de gestion

La première partie de l'étude est consacrée à l'évaluation, du point de vue de l'économie d'entreprise, de la pratique du Conseil fédéral et de l'administration en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom. Conformément au mandat, l'accent est mis sur la définition et l'utilisation des instruments auxquels le Conseil fédéral et l'administration recourent pour la gestion en tant que propriétaire ainsi que sur l'exercice du rôle de propriétaire. Les informations sont tirées des analyses de documents et des entretiens réalisés avec les différents acteurs responsables de la gestion.

Il ressort de l'évaluation que, sur le plan de l'organisation et des processus, la pratique en matière de gestion correspond dans une large mesure aux recommandations formulées dans le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise et aux lignes directrices de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) concernant le gouvernement d'entreprises étatiques. Toutefois, sur le plan du contenu, des réserves doivent être émises quant à l'utilisation des instruments « objectifs stratégiques » et « contrôle de la réalisation des objectifs ».

La formulation des objectifs fixés par le Conseil fédéral n'est pas toujours adaptée à l'échelon décisionnel, les objectifs ne sont pas hiérarchisés et leurs conflits ne sont pas pris en compte. De plus, les objectifs se focalisent plus particulièrement sur les objectifs relatifs aux tâches, lesquels ne sont pas distingués des objectifs relatifs

à l'entreprise. Cette pratique est conforme au rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, mais pas aux directives de l'OCDE. Formuler une multitude d'objectifs relatifs aux tâches crée une ingérence, certes non formelle mais matérielle, dans les compétences entrepreneuriales des conseils d'administration. En ce qui concerne les CFF, la convention sur les prestations approuvée par le Parlement présente un niveau de détail qui va au-delà de l'utilisation concrète des moyens et impose dans une large mesure au Conseil fédéral sa gestion en tant que propriétaire.

Le fait que la Confédération formule des objectifs relatifs aussi bien aux tâches qu'à l'entreprise correspond certes à la volonté que le Conseil fédéral a exprimée dans son rapport sur le gouvernement d'entreprise ; toutefois, il est loin de faire l'unanimité. Deux positions différentes se profilent, sachant que la Confédération a opté pour la première :

1. Dans le principe n° 16 du rapport sur le gouvernement d'entreprise, le Conseil fédéral estime que la Confédération, en sa qualité de propriétaire, doit édicter aussi bien des directives relatives aux tâches que des directives relatives à l'entreprise. Théoriquement, la responsabilité intégrale de l'Etat implique une gestion globale. De ce fait, la séparation, elle aussi théorique, entre responsabilité entrepreneuriale et responsabilité politique ne peut être mise en œuvre de manière stricte. Cette position peut s'appuyer sur la conception normative de la Constitution fédérale, selon laquelle une participation de l'Etat au sein d'une entreprise n'est possible que lorsque le marché ne peut à lui seul garantir le service universel et que la participation de l'Etat vise à combler cette lacune.

Par conséquent, les objectifs stratégiques contiennent des directives relatives aussi bien aux tâches qu'à l'entreprise. La sauvegarde des intérêts de la Confédération en tant que propriétaire se déroule de concours avec les services responsables du secteur concerné, ce qui permet une gestion globale et, parallèlement, contribue à réduire les asymétries d'information entre propriétaire et entreprise. Le rôle du conseil d'administration resterait à clarifier, ce dernier voyant parfois sa marge de manœuvre fortement restreinte par les objectifs et devant même tenir compte des interventions ponctuelles du propriétaire. En outre, le risque latent existe que, dans le cadre de son activité de gestion du secteur, le propriétaire favorise son entreprise – directement ou indirectement – et que les concurrents soient discriminés.

2. Les experts en régulation, notamment, considèrent que, sur des marchés entièrement – ou du moins fortement – libéralisés, les objectifs relatifs aux tâches doivent être réglés sans discrimination aucune dans le cadre d'une loi sectorielle et que leur réalisation doit être vérifiée par l'autorité de régulation indépendante (p. ex. conditions de travail usuelles dans la branche, fourniture des prestations du service universel). Selon cette posture, les objectifs stratégiques du Conseil fédéral ne devraient pas

contenir de directives relatives aux tâches mais uniquement de véritables objectifs stratégiques portant sur l'entreprise (p. ex. augmentation de la valeur de l'entreprise ou sauvegarde de l'activité clef).

En adoptant cette position, la Confédération ferait une distinction plus nette entre ses différents rôles (notamment en tant que propriétaire, responsable de la surveillance technique et autorité de régulation du marché). Son rôle de propriétaire serait assumé par une seule unité organisationnelle, par exemple une société de participation financière. Par ailleurs, le conseil d'administration, disposant d'une marge de liberté plus importante, serait par conséquent davantage sollicité pour mettre en œuvre les objectifs stratégiques relatifs à l'entreprise. Par contre, une distinction plus nette entre responsabilité politique et responsabilité entrepreneuriale risque d'être mal acceptée par le public si ce dernier attend des entreprises étatiques qu'elles remplissent des tâches spécifiques en matière de politique régionale ou de politique sociale.

Le choix du modèle est une décision politique. Indépendamment du modèle, les objectifs doivent toutefois être formulés en fonction de l'échelon décisionnel et doivent être hiérarchisés. En outre, la gestion des conflits entre objectifs doit aussi être définie sur un plan général et abstrait (objectifs stratégiques). Sans réglementation plus précise concernant la définition matérielle des objectifs stratégiques, la marge de manœuvre de l'administration reste considérable.

Concernant le contrôle de la réalisation des objectifs, le Conseil fédéral dépend des informations fournies par les entreprises. Cette démarche, fondée sur la confiance, s'avère problématique en cas d'appréciations erronées. A titre d'exemple, l'accès aux données de comparaison avec des entreprises étrangères similaires (Benchmark) n'est possible qu'à travers les entreprises. Outre les réunions standardisées avec le propriétaire, les contacts informels et, partant, pas toujours transparents, entre les entreprises et l'administration, mais également avec des membres du Conseil fédéral, sont dès lors importants.

Des exemples de gestion par le propriétaire dans des situations inhabituelles indiquent des écarts, ici et là, par rapport au processus formel de gestion et montrent que le Conseil fédéral intervient parfois sur les tâches, par exemple lors de la grève dans les ateliers de Bellinzzone. Il y a donc ingérence dans ce qui relève de la responsabilité du conseil d'administration. Selon le Conseil fédéral, l'intervention politique a permis de trouver rapidement des solutions pertinentes. Toutefois, cette pratique contrevient au modèle.

L'étude parvient à la conclusion que, du point de vue de sa conception, le modèle de gestion est approprié pour permettre au propriétaire de gérer les entreprises. Cependant, sa mise en œuvre présente des lacunes en ce qui concerne l'orientation stratégique, l'adaptation aux échelons décisionnels et la différenciation des risques. La gestion par objectifs stratégiques à moyen terme, telle que menée actuellement, montre ses limites lors de crises ou lors d'événements inattendus.

Performance des entreprises

Dans la seconde partie, l'évaluation montre que, depuis qu'elles sont devenues autonomes, les entreprises ont pu améliorer leur efficacité, leur capacité de rendement et leur compétitivité. Cela est prouvé au moyen d'une analyse des performances qui présente l'évolution de la Poste, des CFF et de Swisscom du point de vue des entreprises et du point de vue des clients. Depuis 1998, les indicateurs centraux sont analysés en comparaison longitudinale et confrontés à ceux d'autres entreprises de certains pays européens. L'analyse est basée sur des évaluations de données secondaires des entreprises, des autorités de régulation et d'organisations internationales.

On constate une progression en particulier pour ce qui est de la performance du point de vue des entreprises. Les indicateurs financiers ont enregistré une évolution positive pour les trois entreprises, y compris en comparaison internationale. Il faut toutefois ajouter, en ce qui concerne les CFF, que les prestations des pouvoirs publics ont elles aussi progressé et que l'entreprise, comme toutes les autres compagnies de chemins de fer européennes, ne survivrait pas sous sa forme actuelle sans ce soutien financier. De plus, le résultat réalisé par CFF Cargo demeure très critique. Certes, les prestations des pouvoirs publics ont eu pour effet, en comparaison internationale, une augmentation des kilomètres parcourus supérieure à la moyenne, mais elles n'ont pas encore pour conséquence une progression sensible du bénéfice consolidé.

En comparaison internationale, on remarque que, pour les trois entreprises, les évolutions relatives de différents indicateurs sont moins importantes que pour d'autres entreprises européennes. Ainsi, la productivité du personnel des CFF est certes la plus élevée en chiffres absolus, mais cela ne vaut pas pour l'évolution relative. Cela tient aux valeurs de départ élevées, en raison desquelles une hausse sensible est presque impossible.

Du point de vue des clients, les prestations des trois entreprises ont évolué positivement en particulier au niveau de la satisfaction des clients et de la ponctualité. Toutefois, comme les indicateurs affichaient des valeurs de départ déjà élevées, les évolutions sont relativement faibles. L'interprétation de l'évolution des prix s'avère difficile pour la Poste et Swisscom.¹ En parité de pouvoir d'achat, les prix de Swisscom se situent dans la moyenne européenne dans le domaine de la téléphonie mobile et clairement en dessous dans la téléphonie du réseau fixe. La Poste se situe en comparaison internationale aussi en dessous de la moyenne de pays comparables. Sans parité de pouvoir d'achat, les prix sont par contre clairement plus élevés aussi bien pour la Poste que pour Swisscom.

Le présent rapport fait suite à la décision des Commissions de gestion des Chambres fédérales de charger le Contrôle parlementaire de l'administration

¹ Pour les CFF, les comparaisons de prix sont très difficiles étant donné les systèmes de tarification totalement différents.

(CPA) de l'évaluation de la pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom. Le CPA a alors mandaté le professeur Reto Steiner – auteur responsable du présent rapport – du Centre de compétences en gestion publique de l'Université de Berne, lequel a réalisé l'étude en collaboration avec le professeur Matthias Finger, professeur de management des industries de réseau à l'EPF de Lausanne et avec d'autres experts (cf. impressum).

.

Table des matières

L'essentiel en bref	1
1 Introduction	7
1.1 Exposé de la situation et questions de l'évaluation	7
1.2 Méthodologie et structure du rapport	8
2 Pratique de gestion du Conseil fédéral et de l'administration en tant que propriétaire	8
2.1 Modèle de gestion de la Confédération	8
2.2 Critères de qualité pour la gestion d'entreprises détachées par le propriétaire	12
2.3 Analyse de la gestion habituelle	14
2.3.1 Objectifs stratégiques du Conseil fédéral	14
2.3.1.1 Mise en œuvre dans la pratique	14
2.3.1.2 Evaluation de la pratique	19
2.3.2 Contrôle de la réalisation des objectifs	22
2.3.2.1 Mise en œuvre dans la pratique	22
2.3.2.2 Evaluation de la pratique	26
2.3.3 Synthèse schématique	28
2.4 Exemple de gestion dans des situations inhabituelles	29
2.5 Réponse à la première question de l'évaluation	30
3 Evolution de la performance des entreprises	36
3.1 Principal objet de l'étude	36
3.2 Poste	38
3.2.1 Performance du point de vue de l'entreprise	38
3.2.2 Performance du point de vue des clients	43
3.2.3 Conclusion	48
3.3 CFF	50
3.3.1 Performance du point de vue de l'entreprise	50
3.3.2 Performance du point de vue des clients	55
3.3.3 Conclusion	57
3.4 Swisscom	59
3.4.1 Performance du point de vue de l'entreprise	59
3.4.2 Performance du point de vue des clients	66
3.4.3 Conclusion	69
3.5 Réponse à la deuxième question de l'évaluation	71
Index des abréviations	74
Liste des interlocuteurs	78
Bibliographie	80
Impressum	81

Rapport

Le présent rapport présente les principaux résultats de l'évaluation. Les informations de base et des sources supplémentaires figurent dans l'annexe².

1 Introduction

1.1 Exposé de la situation et questions de l'évaluation

La Poste et Swisscom ont été détachées de l'administration fédérale centrale en 1998 et les CFF en 1999. Ces trois entreprises continuent, sous leur nouvelle forme juridique, de remplir des tâches relevant du droit public et présentent une importance financière considérable pour la Confédération.³ De plus, les pouvoirs publics participent chaque année au financement des CFF, par le biais de prestations des pouvoirs publics.⁴

Du fait de leur taille, les CFF, la Poste et Swisscom présentent également une importance particulière pour la haute surveillance parlementaire. Jusqu'à présent, les discussions concernant la gestion de ces trois entreprises se situaient à un niveau conceptuel. Il n'existe pas, à ce jour, d'analyse empirique de la pratique de la Confédération en matière de gestion, laquelle pourrait constituer une base pour le développement du gouvernement des entreprises publiques.

Les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont donc décidé de charger le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de l'évaluation de la pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom. Le CPA a alors mandaté le professeur Reto Steiner – auteur responsable du présent rapport – du Centre de compétences en gestion publique de l'Université de Berne, lequel a réalisé l'étude en collaboration avec le professeur Matthias Finger, professeur de management des industries de réseau à l'EPF de Lausanne et avec d'autres experts (cf. impressum).

L'évaluation s'est attachée à répondre à deux questions principales :

- *Pratique en matière de gestion (1^{re} partie de l'étude)* : comment évaluer la pratique effective du Conseil fédéral et de l'administration en matière de gestion en tant que propriétaire de la Poste, des CFF et de Swisscom ? Dans

² Annexe: Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, Materialien zum Expertenbericht zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, 30. August 2011. L'annexe est publiée en version originale allemande sur Internet sous : www.parlament.ch > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications.

³ En 2010, le chiffre d'affaires des trois entreprises (CFF : 7,8 milliards de CHF, la Poste : 8,7 milliards de CHF et Swisscom : 12 milliards de CHF) était équivalent à environ la moitié des dépenses de la Confédération (60,5 milliards de CHF). Elles emploient près de trois fois plus de collaborateurs que l'administration fédérale centrale (nombre de postes à plein temps aux CFF : 28 143, à la Poste : 45 129, chez Swisscom : 19 547 et à l'administration fédérale : 33 312) (cf. Rapport du Conseil fédéral sur la gestion du personnel 2010 – Administration fédérale).

⁴ En 2010, les CFF ont perçu 2,1 milliards de CHF des pouvoirs publics. Ce montant ne comprend pas les projets d'envergure tels que la NLFA. Quant à la Poste, la Confédération lui a octroyé des subventions à hauteur de 185 millions de francs ; cf. note 26.

quelle mesure sa pratique permet-elle à la Confédération de piloter la réalisation des tâches tout en opérant une séparation claire entre responsabilité entrepreneuriale et responsabilité politique ?

- *Evolution de la performance des entreprises après l'autonomisation (2^e partie de l'étude)*: les objectifs de l'autonomisation, notamment augmenter l'efficacité, la capacité de rendement et la compétitivité des trois entreprises, ont-ils été atteints ?

1.2 Méthodologie et structure du rapport

La *première partie de l'étude* est consacrée à l'évaluation, du point de vue de l'économie d'entreprise, de la pratique du Conseil fédéral et de l'administration en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom. Conformément au mandat, l'accent est mis sur la définition et l'utilisation des *instruments* auxquels *le Conseil fédéral et l'administration* recourent pour la gestion en tant que propriétaire ainsi que *l'exercice de leurs tâches*.

L'étude de la pratique en matière de gestion est basée sur des analyses de documents et sur des entretiens consacrés à la gestion *habituelle*. Des exemples permettent en outre de montrer comment la Confédération est intervenue dans des *situations inhabituelles*.

La pratique en matière de gestion est principalement évaluée au moyen des principes d'un « bon gouvernement d'entreprise publique »⁵, tels qu'ils sont définis dans les directives du Conseil fédéral en matière de gouvernement d'entreprise, dans les lignes directrices de *l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE)* sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques et dans les recommandations européennes de l'action ISO 601 du programme COST. L'analyse se termine en apportant une réponse aux questions concrètes de l'évaluation, telles qu'elles avaient été formulées par le mandant.

Dans la *deuxième partie* de l'étude, il est procédé à l'évaluation de la réalisation des objectifs liés à l'autonomisation d'un point de vue axé sur les performances. L'étude montre, au moyen d'indicateurs sélectionnés, l'évolution des trois entreprises depuis qu'elles sont devenues autonomes. Ces indicateurs sont complétés par ceux d'autres entreprises de certains pays européens. L'analyse est basée sur des *évaluations de données secondaires* des entreprises, des autorités de régulation et d'organisations internationales.

2 Pratique de gestion du Conseil fédéral et de l'administration en tant que propriétaire

2.1 Modèle de gestion de la Confédération

A la fin des années nonante, la Confédération a redéfini la réglementation des marchés dans les secteurs de la Poste, des chemins de fer et des télécommunications et détaché de l'administration fédérale centrale la Poste, les CFF et Swisscom. Dans

⁵ Cf. Lienhard 2009, p. 50 ss.; Schedler et al. 2011, p. 6 ss.

le cadre de ces mesures, elle a défini la gestion des différents *secteurs* et de leurs *entreprises*.⁶

La Confédération joue un rôle de *garant* (et non plus de pourvoyeur comme par le passé) du service public tel qu'elle souhaite qu'il soit assuré, tout en demeurant *propriétaire* ou du moins *actionnaire majoritaire* des entreprises détachées qui opèrent chacune dans un secteur déterminé.

Pour remplir sa *mission de garante*, la Confédération assume trois fonctions principales : régulation du marché (garantir le fonctionnement de la concurrence et le service universel), surveillance technique (garantir le respect des normes techniques) et préparation des dossiers politiques (préparer les décisions politiques).

La Confédération étant restée l'unique propriétaire des entreprises devenues autonomes ou tout au moins leur actionnaire majoritaire (Swisscom), elle endosse un *rôle de propriétaire*. Les propriétaires d'entreprises privées visent avant tout l'augmentation à long terme de la valeur de leur entreprise (*gestion du développement de l'entreprise*). Du point de vue de la Confédération toutefois, les entreprises doivent parallèlement remplir des tâches (*gestion de la réalisation des tâches*).

La *gestion par le propriétaire* telle qu'elle est représentée dans le modèle de gestion de la Confédération doit donc satisfaire aussi bien à des objectifs relatifs à l'entreprise qu'à des objectifs relatifs aux tâches. En théorie et en pratique, deux positions s'affrontent, chacune d'entre elles ayant des conséquences spécifiques :

1. Dans le principe n° 16 du rapport sur le gouvernement d'entreprise, le Conseil fédéral estime que la Confédération, en sa qualité de propriétaire, doit édicter des directives relatives à l'entreprise ainsi que des directives relatives aux tâches. Se fondant sur le postulat 07.3775 de la Commission des finances, le Conseil fédéral a clarifié et renforcé cette position dans son

⁶ Ces différents secteurs sont réglementés par la loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste (LPO), RS 783 par la loi fédérale du 20 décembre 1959 sur les chemins de fer (LCdF), RS 742.101 et par la loi fédérale du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC), RS 784.10 (le délai référendaire s'appliquant à la nouvelle loi du 17 décembre 2010 sur la poste a expiré le 7 avril 2011 ; la nouvelle loi n'est pas encore entrée en vigueur). L'organisation des trois entreprises est réglementée par la loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF), RS 742.31, par la loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications (loi sur l'entreprise de télécommunications, LET), RS 784.11, et par la loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de La Poste Suisse (loi sur l'organisation de la Poste, LOP), RS 783.1 (le délai référendaire s'appliquant à la nouvelle loi du 17 décembre 2010 sur l'organisation de la Poste a expiré le 7 avril 2011 ; la loi n'est pas encore entrée en vigueur). Par ailleurs, la gestion par le Conseil fédéral est ancrée dans l'art. 8, al. 4 de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010) ; par la modification du 17 décembre 2010, la gestion au moyen d'objectifs stratégiques a été intégrée dans l'art. 8, al. 5 LOGA et un droit de participation a été octroyé au Parlement dans l'art. 28 de la loi sur le Parlement du 13 décembre 2002 (LParl, RS 171.10) (le délai référendaire a expiré le 7 avril 2011 ; la modification de la loi n'est pas encore entrée en vigueur).

rapport complémentaire du 25 mars 2009.⁷ Théoriquement, la responsabilité intégrale de l'Etat implique une gestion globale. De ce fait, la séparation, elle aussi théorique, entre responsabilité entrepreneuriale et responsabilité politique ne peut être mise en œuvre de manière stricte. Cette position peut s'appuyer sur la conception normative de la Constitution fédérale, selon laquelle une participation de l'Etat au sein d'une entreprise n'est possible que lorsque le marché ne peut à lui seul garantir le service universel et que la participation de l'Etat vise à combler cette lacune.

Par conséquent, les objectifs stratégiques contiennent des directives relatives aussi bien aux tâches qu'à l'entreprise. La sauvegarde des intérêts de la Confédération en tant que propriétaire se déroule de concours avec les services responsables du secteur concerné, ce qui permet une gestion globale et, parallèlement, contribue à réduire les asymétries d'information entre propriétaire et entreprise. Le rôle du conseil d'administration resterait à clarifier, ce dernier voyant parfois sa marge de manœuvre fortement restreinte par les objectifs et devant même tenir compte des interventions ponctuelles du propriétaire. En outre, le risque latent existe que, dans le cadre de son activité de gestion du secteur, le propriétaire favorise son entreprise – directement ou indirectement – et que les concurrents soient discriminés.

2. Les experts en régulation⁸, notamment, considèrent que, sur des marchés *entièrement – ou du moins fortement – libéralisés*, les objectifs relatifs aux tâches doivent être réglés, sans discrimination aucune, dans le cadre d'une loi sectorielle et que leur réalisation doit être vérifiée par l'autorité de régulation indépendante (p. ex. conditions de travail usuelles dans la branche, fourniture des prestations du service universel). Selon cette posture, les objectifs stratégiques du Conseil fédéral ne devraient pas contenir de directives relatives aux tâches mais uniquement des objectifs stratégiques portant sur l'entreprise (p. ex. augmentation de la valeur de l'entreprise ou sauvegarde de l'activité clef).

En adoptant cette position, la Confédération ferait une distinction plus nette entre ses différents rôles (notamment en tant que propriétaire, responsable de la surveillance technique et autorité de régulation du marché). Par exemple, son rôle de propriétaire pourrait être assumé par une seule unité organisationnelle⁹. Par ailleurs, le conseil d'administration, disposant d'une marge de liberté plus importante, serait par conséquent davantage sollicité pour mettre en œuvre les objectifs stratégiques relatifs à l'entreprise. Les entreprises de la Confédération seraient traitées comme leurs concurrents, ce qui réglerait certaines questions en matière d'inégalité de traitement. Par contre, une distinction plus nette entre responsabilité politique et

⁷ Cf. rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise) du 13 septembre 2006, rapport explicatif de l'Administration fédérale des finances concernant le rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur le gouvernement d'entreprise et rapport sur l'initiative parlementaire 07.494n de la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) « Pour une influence accrue du Parlement sur les unités de la Confédération devenues autonomes ».

⁸ Cf. notamment Jobst et al. 2011, p. 31 ss.

⁹ Cf. ch. 2.3.1.2, critère de qualité 3.

responsabilité entrepreneuriale risque d'être mal accepté par le public si ce dernier attend des entreprises étatiques qu'elles remplissent des tâches spécifiques en matière de politique régionale (par ex. nombre d'offices de poste) ou de politique sociale (par ex. salaires minimaux).

Le choix du modèle est, en dernier ressort, une décision d'ordre politique. Actuellement, la Confédération opte pour le premier modèle.

La Confédération dispose de trois instruments pour assumer son rôle de propriétaire :

1. *Election du conseil d'administration* : le Conseil fédéral élit les membres des conseils d'administration soit directement (Poste), soit par le biais de l'assemblée générale (CFF et Swisscom), et peut également les révoquer. Organe de direction suprême de l'entreprise, le conseil d'administration est responsable vis-à-vis de la Confédération en tant que propriétaire (Poste) et de l'assemblée générale dans laquelle la Confédération est majoritaire (CFF, Swisscom) et est chargé de mettre en œuvre la stratégie du propriétaire dans la stratégie de l'entreprise.
2. *Définition des objectifs stratégiques* : le Conseil fédéral fixe les objectifs stratégiques qu'il assigne aux trois entreprises. Ceux-ci traduisent à la fois les attentes de la Confédération envers les entreprises dont elle est propriétaire et l'engagement du propriétaire vis-à-vis d'elles. Les objectifs sont fixés pour une durée de quatre ans et leur réalisation est vérifiée chaque année.
3. *Approbation du rapport de gestion et des comptes* : le conseil d'administration remet au Conseil fédéral un rapport sur l'exercice écoulé ainsi que sur la réalisation des objectifs stratégiques. A la Poste, l'approbation se fait par une décision du Conseil fédéral et, aux CFF et chez Swisscom, lors de l'assemblée générale. En outre, le Conseil fédéral peut refuser de donner décharge au conseil d'administration (et avoir certaines exigences en matière de responsabilité).

Dans l'exercice de son rôle de propriétaire, le Conseil bénéficie du soutien du SG-DETEC et de l'AFF.

La haute surveillance parlementaire vérifie l'activité du Conseil fédéral. Ce dernier est tenu de mettre en œuvre l'instrument de gestion que sont les objectifs stratégiques partout où cela est approprié. Le Parlement est habilité à participer à l'élaboration des objectifs en chargeant le Conseil fédéral de définir des objectifs stratégiques ou de les modifier.¹⁰ Le Conseil fédéral doit en outre l'informer de manière suffisante des activités des entreprises et de la réalisation des objectifs stratégiques. Pour cela, il lui présente chaque année un rapport standardisé.

Conformément au mandat, l'étude analyse les *instruments* « objectifs stratégiques » et « contrôle de la réalisation des objectifs », que le Conseil fédéral utilise pour la gestion en qualité de propriétaire, et la manière dont ce dernier assume son *rôle* en collaboration avec l'administration. Le mandat ne porte pas sur l'élection des membres des conseils d'administration.

¹⁰ Cf. note 7.

De même, les instruments et rôles de la surveillance technique et de l'autorité de régulation ainsi que la définition de la haute surveillance parlementaire ne sont pas l'objet de la présente étude. Enfin, il ne s'agit pas de répondre à la question de savoir quelle doit être la future définition de la gestion sectorielle.

2.2 Critères de qualité pour la gestion d'entreprises détachées par le propriétaire

La gestion, par le propriétaire, d'entreprises détachées est un sujet abondamment discuté, tant dans la pratique que dans les ouvrages publiés dans les pays de l'OCDE. Deux questions retiennent plus particulièrement l'attention du point de vue de l'économie d'entreprise ou de l'économie institutionnelle : (1) Quels acteurs doivent exercer quelles tâches, compétences et responsabilités ? (2) Quels instruments faut-il mettre en place pour la gestion ?

Il est possible, à partir des ouvrages consacrés à ces deux questions, de formuler des critères de qualité qui devraient être remplis pour qu'il puisse être question d'un « bon gouvernement d'entreprise publique ».¹¹

Pour l'évaluation de la gestion des entreprises fédérales, nous nous sommes concentrés sur trois sources : (1) le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, qui définit des objectifs explicites concernant la gestion d'entreprises fédérales. (2) L'OCDE, dont la Suisse est membre, qui a formulé des recommandations pour la gestion d'entreprises devenues autonomes. (3) Enfin, et il s'agit là du résultat d'un projet mené durant plusieurs années auquel des scientifiques de trente pays ont participé, des recommandations sur la gestion des *agences* ont été définies.¹² Ces trois sources nous permettent d'intégrer dans notre étude des conclusions de discussions tant nationales qu'internationales et tiennent compte de résultats politiques et scientifiques.

Les recommandations relevant de l'économie d'entreprise qui ont pour objet les deux instruments étudiés ont été retenues dans les trois sources.¹³

Formellement, la pratique de la Confédération en matière de gestion n'est liée que par le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise. Les directives du COST s'appliquent aux unités administratives partiellement autonomes et dotées d'objectifs politiques, tels que les offices GMEB, et les directives de l'OCDE concernent également les entreprises étatiques qui ne doivent pas forcément remplir des tâches publiques. Pour ces raisons, une application inconsidérée des directives internationales ne saurait être pertinente ; dans le contexte suisse, ces dernières sont toutefois très utiles, non seulement car elles représentent des bonnes pratiques reconnues sur le plan international, mais également parce que la Suisse est membre des deux organisations qui les ont élaborées.

¹¹ Cf. p. ex. Lienhard 2009, p. 55 ss. Schedler et al. 2007, p. 53 s.

¹² Dans la discussion internationale, trois types d'organisation sont dites agences : les offices GMEB ainsi que les établissements et les entreprises détenus (majoritairement) par l'Etat. Les recommandations de l'action ISO 601 du programme COST sont relativement générales, de sorte que toutes les agences puissent être prises en considération. Dans la mesure où les recommandations sont pertinentes et concrètes pour les entreprises, elles sont prises en compte dans la présente étude.

¹³ Contrairement aux aspects juridiques, p. ex. les recommandations portant sur la responsabilité et l'indépendance des organes.

Les tableaux 1 et 2 proposent un récapitulatif des recommandations relatives à la gestion par le propriétaire. Celles-ci constituent les critères de qualité pour l'évaluation de la pratique en matière de gestion. Les critères de qualité émanant des trois sources se complètent. La compatibilité indique que, dans la discussion internationale sur un bon gouvernement d'entreprise, il règne un vaste consensus s'agissant des principaux aspects.

Les avis divergent sur la question de savoir si les objectifs peuvent porter aussi bien sur les tâches que sur l'entreprise. Le rapport sur le gouvernement d'entreprise répond par la positive, alors que les autres rapports – qui ne se prononcent pas explicitement sur la question – sont, indirectement, plutôt critiques (notamment en ce qui concerne le deuxième groupe de critères de l'OCDE).

Tableau 1

Critères de qualité concernant les objectifs stratégiques ¹⁴		
<i>Qui ?</i>		<i>Source</i>
1	Le Conseil fédéral approuve les objectifs stratégiques. En cas de soutien financier conséquent de la Confédération, le Parlement peut statuer sur l'utilisation de ces moyens dans les arrêtés de financement. Le Conseil fédéral doit en tenir compte au moment de l'élaboration des objectifs stratégiques. ¹⁵	RGE17, OCDE.IIB 16
2	Le rôle de propriétaire doit être clairement séparé de celui d'autorité de réglementation.	OCDE.IA
3	Une unité d'organisation centralisée, ou tout au moins coordonnée, doit être chargée de la gestion des participations. Elle doit être dotée de la flexibilité et des compétences nécessaires.	OCDE.IIC, OCDE.IID, OCDE.IIE, OCDE.IIF
<i>Comment ?</i>		
4	La gestion est effectuée sur le plan stratégique au moyen d'objectifs supérieurs à moyen terme. Le propriétaire ne doit pas s'immiscer dans les affaires courantes. L'instrument est standardisé dans les grandes lignes.	RGE16, OCDE.IIA, OCDE.IIB
5	Le propriétaire doit fixer les objectifs visés par l'entreprise ainsi que son propre rôle, et doit définir la manière dont il compte atteindre ces objectifs.	OCDE.IIA 17
6	Les objectifs stratégiques doivent être relatifs aussi bien à l'entreprise qu'aux tâches. La part de la gestion relative aux	RGE16

¹⁴ La terminologie est adaptée à la Confédération.

¹⁵ Cet énoncé figure exclusivement dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise du Conseil fédéral.

¹⁶ Dans ses explications, l'OCDE parle de directives devant être « limitées aux questions et orientations stratégiques ».

¹⁷ Dans les explications relatives à cette ligne directrice, l'OCDE indique que le propriétaire doit « définir avec précision et hiérarchiser ses objectifs » et les « exprimer sous la forme d'objectifs spécifiques ».

tâches doit dépendre de l'existence d'un marché, du soutien financier de l'Etat et des risques pour la Confédération.

Tableau 2

Critères de qualité concernant le contrôle de la réalisation des objectifs		
<i>Qui ?</i>		<i>Source</i>
7	Les rapports de contrôle sont soumis au Conseil fédéral ou à l'assemblée générale. La fonction de contrôle peut être exercée par les départements.	RGE18- RGE20, OCDE.IIF
<i>Comment ?</i>		
8	Les documents ci-après doivent être présentés au Conseil fédéral ou à l'assemblée générale : le rapport du conseil d'administration sur la réalisation des objectifs stratégiques, le rapport de gestion, le rapport d'examen de l'organe de révision et d'éventuels rapports du Contrôle fédéral des finances.	RGE18, OCDE.IIF, OCDE.V, COST15
9	L'entité chargée de la gestion par le propriétaire doit rendre compte, en particulier au Parlement ou aux commissions compétentes et dans le respect du secret des affaires, (a) de ses propres performances lors de la gestion et (b) de la réalisation des objectifs de l'entreprise. Pour le compte rendu, l'OCDE recommande comme grandeurs minimales : des chiffres sur la performance financière et la valeur de l'entreprise ainsi qu'un rapport sur la mise en œuvre des objectifs du propriétaire.	OCDE.IIE, OCDE.V
10	Les mécanismes de contrôle doivent être basés sur les risques.	COST10
11	L'unité détachée et le département doivent tendre vers une culture du dialogue (apprentissage).	COST7, COST9

2.3 Analyse de la gestion habituelle

2.3.1 Objectifs stratégiques du Conseil fédéral

2.3.1.1 Mise en œuvre dans la pratique

L'instrument des objectifs stratégiques est analysé au moyen de deux questions : (1) comment les objectifs stratégiques sont-ils élaborés ? (2) Quel est leur contenu ?

Formulation des objectifs

Les objectifs stratégiques sont définis par le Conseil fédéral pour une période de quatre ans. Le dossier est préparé par le SG-DETEC.¹⁸

¹⁸ L'état-major de direction compétent pour les entreprises liées à la Confédération comprend trois personnes.

Un groupe de travail comprenant des représentants des entreprises, du SG-DETEC et de l’AFF¹⁹ élabore une ébauche, laquelle est ensuite discutée lors d’une réunion avec le propriétaire. A l’issue d’une phase de remaniement, les représentants du personnel, la Commission des transports et des télécommunications (CTT) et, selon les cas, l’autorité de régulation peuvent prendre position par écrit dans le cadre d’une consultation. Lors d’une nouvelle séance, leurs avis sont analysés et, s’ils sont considérés comme judicieux, intégrés à l’ébauche. Les personnes que nous avons interrogées parlent d’un processus « itératif ».

Concernant les CFF, l’OFT est également associé aux réunions avec le propriétaire.

L’ébauche consolidée est alors soumise à la consultation des offices, avant que le Conseil fédéral n’adopte les objectifs stratégiques sur proposition du DETEC et du DFF.²⁰

Les informations qui servent de base à l’élaboration des objectifs stratégiques proviennent en majorité des entreprises mêmes. Les personnes interrogées évoquent une indispensable « culture de la confiance ».

Selon les déclarations des personnes interrogées et après analyse des documents, les objectifs sont élaborés de manière évolutive ; en d’autres termes, les changements radicaux constituent une exception. Les adaptations apportées aux objectifs stratégiques se basent à chaque fois sur la période précédente et, jusqu’à présent, n’ont jamais concerné plus d’un quart des objectifs. Les nouveaux objectifs sont le fait de l’évolution du marché et d’événements politiques.²¹

L’élaboration des objectifs stratégiques des CFF peut être considérée comme un cas à part : ceux-ci sont déduits de la convention sur les prestations décidée par le Parlement. Ce dernier approuve la convention sur les prestations entre le Conseil fédéral et les CFF ainsi qu’un plafond de dépenses en adéquation avec ladite convention. Outre la commande de prestations d’infrastructure, la convention sur les prestations du Parlement contient également des objectifs pour l’offre d’infrastructure et des objectifs généraux des CFF, ce qui restreint considérablement la marge de manœuvre du Conseil fédéral lors de la formulation des objectifs stratégiques.²² Le projet de financement et d’aménagement de l’infrastructure ferroviaire (FAIF) vise à supprimer ce « sur-pilotage » : la convention sur les prestations devra se concentrer sur la commande de prestations d’infrastructure par

¹⁹ Au sein de l’AFF, trois personnes sont chargées notamment du suivi des affaires.

²⁰ Les personnes interrogées estiment que les compléments au contenu apportés par les départements lors de la consultation des offices sont plutôt insignifiants.

²¹ Après le refus, par le Conseil fédéral, de voir Swisscom prendre des participations dans Eircom, il a été spécifié dans les objectifs stratégiques qu’aucune participation ne pouvait être prise dans une entreprise étrangère ayant un mandat de service universel.

²² Différents articles de la « convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux pour les années 2011 et 2012 » portent le titre « orientation stratégique » art. 13 p. ex)

la Confédération et ne dépendra plus des objectifs en matière de politique des transports²³.

Contenu des objectifs stratégiques

Les objectifs stratégiques assignés aux trois entreprises sont structurés de manière comparable, à ceci près que l'importance des différentes catégories varie d'une entreprise à l'autre. Ainsi, une orientation stratégique est tout d'abord définie ; elle est suivie des objectifs financiers et des objectifs en matière de personnel et, en dernier lieu, des objectifs relatifs aux coopérations et aux prises de participation. Cette structure générale existe depuis le début des périodes de définition d'objectifs stratégiques, en 1998. En revanche, de nouveaux sous-objectifs sont ajoutés à chaque période et les objectifs existants sont peaufinés.²⁴

- **Poste** : un total de 20 objectifs ont été définis pour la Poste. Neuf d'entre eux portent sur l'*orientation stratégique*. Il s'agit (1.1) du respect des obligations du service universel, (1.2) de l'autonomie sur le plan financier, (1.3) de la préparation aux conséquences de la révision totale de la législation postale, (1.4) de la croissance rentable et de l'efficacité, (1.5) du développement de l'activité principale dans quatre domaines (communication, logistique, prestations financières, transport de voyageurs), (1.6) du développement durable et de l'éthique, (1.7) de l'équilibre régional, (1.8) d'une communication transparente et (1.9) de la gestion des risques. Trois de ces *objectifs* existent depuis le début des périodes de définition des objectifs stratégiques (1998–2001). Il s'agit des objectifs relatifs au service universel, à l'autonomie financière et au développement de l'activité principale. Ils ont été enrichis de trois autres objectifs durant la deuxième période (2002–2005) : les objectifs en termes de développement durable, d'équilibre régional et de communication. Les objectifs relatifs à l'efficacité et à la gestion des risques n'ont été définis que pour la troisième période (2006–2009). La quatrième période a intégré la préparation aux conséquences de la révision totale de la législation postale. Trois objectifs portent sur les *finances* : le Conseil fédéral attend de la Poste (2.1) qu'elle garantisse et accroisse durablement la valeur intrinsèque de l'entreprise, (2.2) qu'elle autofinance ses investissements et (2.3) qu'elle affecte ses bénéfices au développement de ses fonds propres ainsi qu'au financement de sa caisse de pension et qu'elle en verse une partie à la Confédération. Tous ces objectifs ont été définis dès la première période. Il est intéressant de noter que lors des périodes précédentes seul, le versement d'une part appropriée des bénéfices a été précisé. Les objectifs stratégiques actuels

²³ L'art. 7a LCFF, selon lequel le Conseil fédéral fixe tous les quatre ans les objectifs stratégiques des CFF sur la base d'une convention sur les prestations, est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2010. Avant cette date, les objectifs stratégiques ne reposaient sur aucune base légale (seul le préambule à la convention sur les prestations en faisait état). Le projet FAIF, qui est le contre-projet à l'initiative populaire « pour les transports publics » vise à abroger cet art. 7a : la convention sur les prestations devra se concentrer sur la commande de prestations d'infrastructure et les objectifs stratégiques ne devront plus faire référence à la convention sur les prestations. Cf. projet d'arrêté fédéral sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (état au 31 mars 2011).

²⁴ Les objectifs du propriétaire ont été analysés pour les périodes suivantes : Poste 2010–2013, CFF 2011–2014 et Swisscom 2010–2013.

prévoient que les bénéficiaires soient non seulement affectés au développement des fonds propres et au financement de la caisse de pension, mais également en partie distribués à la Confédération.

Dans le domaine du *personnel*, sept objectifs sont assignés à la Poste. Ils portent sur (3.1) la politique du personnel, (3.2) la formation des apprentis, (3.3) les licenciements, (3.4) la convention collective de travail, (3.5) l'attractivité des emplois, (3.6) la confiance et (3.7) les conditions de travail des sous-traitants. A l'exception des objectifs d'attractivité des emplois (deuxième période), des objectifs relatifs aux conditions de travail et de l'objectif de formation des apprentis (troisième période), tous les objectifs relatifs au personnel existent depuis le début.

Enfin, concernant les *coopérations et les prises de participation* (4), il est précisé que celles-ci sont certes tolérées, mais sous certaines conditions : elles doivent renforcer l'activité principale en Suisse, contribuer à garantir de manière durable la valeur de l'entreprise, être gérées de manière professionnelle et tenir suffisamment compte des risques.

- **CFF:** le Conseil fédéral a formulé 27 objectifs pour les CFF. Les treize premiers portent sur l'*orientation stratégique* : (1.1) garantie de la desserte de base, (1.2) coordination du système global des transports publics, (1.3) gestion des risques et management de la sécurité ainsi que (1.4) développement régional. Les objectifs relatifs à la gestion des risques et au management de la sécurité ne sont intégrés que depuis la deuxième période ; les autres existaient déjà sous une forme comparable pour les périodes précédentes. Etant donné que la formulation diverge fortement de celle des périodes précédentes, une comparaison est difficilement possible.

A l'inverse de la Poste, l'*orientation stratégique* est très détaillée et spécifiée pour chacune des quatre divisions des CFF, à savoir (1.5–1.7) Voyageurs, (1.8–1.9) Marchandises, (1.10–1.11) Infrastructure et (1.12–1.13) Immobilier. Des orientations stratégiques correspondantes ont été définies pour toutes les périodes.

En ce qui concerne le volet financier, des objectifs sont tout d'abord définis pour toute l'entreprise : (2.1) résultat du groupe, productivité et taux d'autofinancement ainsi que (2.2) flux de trésorerie disponible. En découlent les objectifs pour chacune des quatre divisions, c'est-à-dire (2.3–2.4) Voyageurs, (2.5–2.6) Marchandises, (2.7) Infrastructure et (2.8) Immobilier. S'ensuit une exigence d'ordre générale d'examen de nouveaux instruments de financement tels que des éléments de tarification fondés sur la demande. Ces objectifs financiers n'ont été fixés qu'à partir de la deuxième période. L'objectif visant à fixer les prix en fonction de la demande est quant à lui nouveau.

Comme pour la Poste, le Conseil fédéral définit en outre des *objectifs relatifs au personnel*. Ceux-ci portent sur (3.1) une politique du personnel socialement responsable, (3.2) la confiance, (3.3) la formation et le perfectionnement ainsi que (3.4) la convention collective de travail (CCT), y compris pour les sociétés du groupe. Les droits de participation des représentants du personnel, qui ont été ajoutés lors de la période précédente, sont désormais rattachés au thème de la CCT. Tous les autres sujets sont évoqués depuis la première période.

Enfin, le thème des *coopérations et prises de participation* des CFF est traité de la même manière que pour la Poste (4).

- **Swisscom** : le Conseil fédéral a formulé seize objectifs pour Swisscom. Ceux-ci commencent par *l'orientation générale de l'entreprise, telle que l'attend le Conseil fédéral* : (1.1) objectifs généraux relatifs au mandat de l'entreprise, (1.2) objectifs concernant les différents domaines, (1.3) la gestion des risques ainsi que (1.4) le développement durable et les principes éthiques. La structure est comparable à celle de la Poste et des CFF seulement depuis la période de 2006 à 2009.

En comparaison à la Poste, les *objectifs financiers* sont de nature plus opérationnelle. Ils portent sur (2.1) la valeur de l'entreprise, (2.2) la performance à l'échelle internationale, (2.3) la distribution du bénéfice et (2.4) l'endettement. Lors des deux premières périodes, il n'était pas question de distribution des bénéfices ni d'endettement, mais de « structure de financement ».

Le nombre des *objectifs relatifs au personnel* est supérieur à celui des objectifs financiers. Ceux-ci portent sur (3.1) la politique du personnel, (3.2) la confiance du personnel, (3.3) les droits de consultation des syndicats dans les conventions collectives de travail, (3.4) le système de rémunération et d'indemnisation (dont font partie les primes), qui n'existent pas dans les autres entreprises, (3.5) la préservation de l'employabilité des employés, (3.6) la démarche à suivre en cas de mesures de restructuration ainsi que (3.7) les effectifs et la qualification des collaborateurs.

Dans le domaine des *coopérations et prises de participation* (4), la formulation utilisée est analogue à celle de la Poste et des CFF, à ceci près qu'il est précisé qu'aucune participation ne peut être prise à l'étranger dans des entreprises de télécommunications ayant un mandat de service universel²⁵.

En résumé, on notera que le nombre d'objectifs est élevé pour les CFF et faible pour Swisscom. De plus, les objectifs sont les plus détaillés pour les CFF. Les formulations ont été adaptées au cours des différentes périodes. Ainsi, aujourd'hui, les objectifs relatifs au personnel et les obligations liées aux coopérations et aux prises de participation sont très similaires. Par ailleurs, la garantie et l'augmentation durables de la valeur de l'entreprise sont au cœur des objectifs financiers des trois entreprises, tout en étant cependant adaptées aux structures de financement, très variables d'une entreprise à l'autre.

Les objectifs stratégiques s'accompagnent à chaque fois d'indicateurs qui concrétisent chacun des objectifs. Ces indicateurs sont plus ou moins détaillés au sein de chaque entreprise et vont de directives très détaillées (p. ex. 50 % du cash flow opérationnel disponible de Swisscom doit être redistribué aux actionnaires) à des formulations vagues (p. ex. les effectifs et la qualification des collaborateurs de Swisscom doivent être adaptés en fonction des besoins à venir).

²⁵ Dans le cas de la Poste, cette restriction est contenue dans l'objectif stratégique 1.5 en ce que, à l'étranger, la Poste peut saisir les possibilités d'expansion en s'abstenant de contracter des obligations de service universel.

2.3.1.2 Evaluation de la pratique

Critère de qualité n°1 : Le Conseil fédéral approuve les objectifs stratégiques. En cas de soutien financier conséquent de la Confédération, le Parlement peut statuer sur l'utilisation de ces moyens dans les arrêtés de financement. Le Conseil fédéral doit en tenir compte au moment de l'élaboration des objectifs stratégiques.

Comme exigé dans ce critère, les objectifs stratégiques sont définis par le Conseil fédéral.

De même, le Parlement est associé de manière adéquate en ce qui concerne l'utilisation des moyens. Cette démarche est mise en œuvre uniquement pour les CFF, étant donné que la Confédération ne cofinance que cette entreprise. Le Parlement approuve la convention sur les prestations entre le Conseil fédéral et les CFF ainsi qu'un plafond de dépenses en adéquation avec ladite convention. Une fois que celle-ci est approuvée, le Conseil fédéral se base sur cette convention sur les prestations pour formuler les objectifs stratégiques²⁶.

Le *niveau de détail* des directives contenues dans la convention sur les prestations pose problème. Celles-ci vont sensiblement plus loin que la recommandation formulée dans le critère de qualité, selon laquelle le Parlement peut statuer sur l'*utilisation* des moyens. Ce niveau de détail restreint la marge de manœuvre du Conseil fédéral lors de la formulation de ses objectifs stratégiques. Les rôles de mandant et de propriétaire se confondent. A titre d'exemple, on relève un grand nombre d'indicateurs allant des collisions de trains aux déraillements ainsi que des directives structurelles concrètes telles que les sites des gares de marchandises et les conditions relatives aux coopérations. Si la convention sur les prestations était limitée à l'essentiel, à savoir la *commande*, auprès des CFF, de *prestations* de la Confédération (pour laquelle des moyens fédéraux sont accordés), la hiérarchie exogène, qui veut que les objectifs du propriétaire découlent de la convention sur les prestations, n'existerait pas. Le projet FAIF vise à supprimer le « sur-pilotage »²⁷.

Critère de qualité n°2 : Le rôle de propriétaire doit être clairement séparé de celui d'autorité de réglementation et de surveillance technique.

Dans l'idéal, les rôles du propriétaire, de l'autorité de régulation et de la surveillance technique devraient être indépendants, tant sur le plan du personnel que sur celui de l'organisation²⁸, ce qui n'est encore totalement le cas pour aucune des trois entreprises²⁹ :

- En ce qui concerne Swisscom, le rôle de la surveillance technique et celui de l'autorité de régulation se confondent. Par exemple, l'OFCOM élabore des rapports techniques à l'intention de la ComCom : cela n'est pas sans poser

²⁶ La Poste reçoit elle aussi des subventions de la Confédération : en 2010, elle a reçu 155 millions de francs pour le transport régional de voyageurs et 30 millions de francs pour l'aide indirecte à la presse. L'utilisation de ces moyens n'a pas besoin d'être réglée dans des arrêtés de financement, car des dispositions suffisamment précises existent déjà au niveau de la loi et de l'ordonnance.

²⁷ Cf. note 23

²⁸ En ce qui concerne les rôles, cf. ch. 2.1

²⁹ La nouvelle loi sur la poste met un terme au problème que posait le fait que l'autorité de régulation postale (PostReg) était administrativement rattachée au SG-DETEC.

des problèmes, même si la ComCom prend ses décisions en toute indépendance.

- Pour la Poste, l'autorité de régulation est administrativement rattachée au SG-DETEC jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la poste.
- S'agissant des CFF, ce sont même les trois rôles qui se confondent. Le fait que les CFF sont subventionnés a tendance à avoir pour effet un mélange des rôles plus important dans le transport ferroviaire. Ainsi, la participation de l'OFT aux réunions du propriétaire avec les CFF n'est pas sans poser problème, car l'office participe à la fixation et à l'évaluation des objectifs des CFF tout en assumant la surveillance technique de toutes les entreprises de transport.

Critère de qualité n°3 : Une unité d'organisation centralisée, ou tout au moins coordonnée, doit être chargée de la gestion des participations. Elle doit être dotée de la flexibilité et des compétences nécessaires.

Récemment, différents pays européens et des cantons suisses ont mis sur pied des unités d'organisation chargées de la gestion des participations. En Allemagne et en Autriche, les participations ont été externalisées dans des holdings publiques, lesquelles exercent, au nom du propriétaire, la gestion de toutes les entreprises publiques.

La solution actuelle mise en place par la Confédération, qui consiste à confier l'exercice de la fonction de propriétaire à l'AFF et au DETEC, présente l'avantage suivant : tant que la gestion portera aussi bien sur les tâches que sur l'entreprise, les divergences de points de vue (focalisation sur l'entreprise vs focalisation sur les tâches) apparaîtront en toute transparence et seront discutées. Si la gestion par le propriétaire venait à mettre davantage l'accent sur l'entreprise, il conviendrait d'examiner la question d'une compétence confiée à un seul département ou à une seule holding publique afin de regrouper le savoir-faire et de renforcer encore plus la cohérence de la gestion. Avec une holding publique, la séparation entre politique et gestion d'entreprise serait plus systématique.

Critère de qualité n°4 : La gestion est effectuée sur le plan stratégique au moyen d'objectifs supérieurs à moyen terme. Le propriétaire ne doit pas s'immiscer dans les affaires courantes. L'instrument est standardisé dans les grandes lignes.

Sur le plan formel, les objectifs stratégiques du Conseil fédéral appliquent le critère : les documents sont structurés de la même manière et l'instrument est standardisé. On constate, au cours des différentes périodes, des adaptations sensibles concernant la systématique. Les rares différences s'expliquent par le fait qu'elles sont nécessaires ou justifiées pour une entreprise, p. ex. en ce qui concerne la pondération des objectifs financiers.

Sur le plan matériel, le critère n'est respecté que partiellement. Certes, les objectifs ont pour une grande part une orientation stratégique en ce sens qu'ils sont formulés à moyen terme et indiquent dans quels domaines les entreprises doivent, du point de vue du propriétaire, mettre des priorités. On peut cependant se demander si les objectifs, sous leur forme existante, sont effectivement des *objectifs* au sens propre

du terme et s'ils sont intégrés dans ce document en *étant adaptés à l'échelon décisionnel*.

Si l'on partage l'avis, selon lequel les objectifs du propriétaire devraient se focaliser sur la gestion du développement de l'entreprise, les objectifs relatifs au personnel ou à la fourniture de prestations du service public devraient, soit être supprimés, soit comprendre une référence stratégique claire (p. ex. « employeur moderne en vue de... » ou « desserte de la Suisse en fournissant des prestations de communication d'excellente qualité »). Le propriétaire devrait esquisser les contours des principaux domaines d'activité, voire les concrétiser, et garder un œil sur les risques inhérents aux activités à l'étranger.

Même si l'approche pragmatique de la Confédération est suivie – laquelle accorde à la Confédération, en qualité de propriétaire, la formulation des objectifs relatifs aux tâches afin que celle-ci puisse imposer directement ses intérêts lors de la réalisation des tâches – plus de la moitié des objectifs sont exogènes, ne sont pas adaptés à l'échelon décisionnel ou ne sont pas formulés sous la forme d'un objectif stratégique du Conseil fédéral³⁰ :

- Les objectifs qui font partie des tâches et compétences clés d'un conseil d'administration. Exemples : efficacité, développement de l'activité principale, développement durable, communication, politique du personnel, conduite à tenir en cas de licenciements ainsi que formation et perfectionnement.
- Les objectifs qui sont déjà contenus dans la loi. Exemple : l'évocation du service universel de la Poste.
- Les objectifs politiques, qui relèvent de la compétence du politique ou de l'autorité de régulation. Exemples : pour les CFF, il est question d'un objectif de transfert du trafic de la route au rail (compétence : le politique), d'interopérabilité (compétence : l'autorité de régulation) et de l'octroi de sillons non discriminatoire (compétence : l'autorité de régulation).

On peut considérer que, par exemple, le maintien de la position de leader sur le marché national en ce qui concerne la clientèle privée (Swisscom) et la réalisation d'un bénéfice consolidé de 402 millions de CHF en 2012 (CFF) sont de véritables objectifs stratégiques.

Critère de qualité n°5 : Le propriétaire doit fixer les objectifs visés par l'entreprise ainsi que son propre rôle, et doit définir la manière dont il compte atteindre ces objectifs.

Les objectifs ne sont ni pondérés ni hiérarchisés³¹. Les objectifs relatifs aux tâches figurent à côté des objectifs financiers et les conflits d'objectifs ne sont pas traités. En règle générale, les conflits sont résolus au cas par cas. Pour ce faire, il manque un

³⁰ L'évaluation se fonde sur une définition des objectifs du point de vue de l'entreprise, ce qui ne veut pas dire que le Conseil fédéral formule des objectifs allant à l'encontre des lois et du rapport sur le gouvernement d'entreprise. Par exemple, le principe n° 32 dudit rapport exige expressément que la Confédération édicte des directives en matière de politique du personnel. Sous cette forme, les directives de l'OCDE ne prévoient rien de tel.

³¹ Le SG-DETEC estime que les objectifs sont pondérés. À plusieurs reprises, le Conseil fédéral a émis une réserve en faveur des possibilités économiques des entreprises, ce qui peut être assimilé à une hiérarchisation des objectifs. Toutefois, cela reste très flou.

état des lieux général et abstrait. Ainsi, la marge d'appréciation des entreprises est très grande.

Il est ressorti des entretiens que, durant la phase d'élaboration des objectifs par le SG-DETEC et l'AFF, des positions parfois divergentes apparaissent concernant les différents objectifs et que ces divergences sont éliminées lors de la formulation des objectifs (p. ex. redistribution pour Swisscom). Il n'existe cependant pas de priorisation des objectifs dans l'esprit d'un tableau de bord prospectif, souhait exprimé par une entreprise lors des entretiens.

Critère de qualité n°6 : Les objectifs stratégiques doivent aussi bien être relatifs à l'entreprise que relatifs aux tâches. La part de la gestion relative aux tâches doit dépendre de l'existence d'un marché, du soutien financier de l'Etat et des risques pour la Confédération.

Selon ce critère, que l'on ne retrouve que dans le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, l'intensité de la gestion relative aux tâches doit être fonction de la situation sur le marché, du financement par des deniers publics et des risques. Cela signifierait, par exemple, que les objectifs relatifs aux tâches devraient être détaillés pour les CFF (vu le soutien financier de l'Etat) et ne seraient nécessaires chez Swisscom que pour les domaines d'activité risqués (vu l'ouverture des marchés et la cotation en bourse).

Ce critère est respecté dans la mesure où, aux CFF, les objectifs relatifs aux tâches sont effectivement très détaillés et attribués à chaque division (sachant cependant qu'une focalisation sur les marchés serait plus pertinente que sur les structures organisationnelles). Pour les autres entreprises aussi, des objectifs sont formulés pour chaque domaine d'activité stratégique ; ceux-ci sont toutefois nettement moins détaillés.

Le critère de prise en considération des risques est retenu en particulier lors du processus d'élaboration des objectifs. Ainsi, il existe, pour les CFF, un groupe spécialisé en charge des finances, lequel se réunit régulièrement et suit étroitement la formulation des objectifs ainsi que le contrôle de leur réalisation. A l'exception de la mention des engagements à l'étranger potentiellement risqués, une prise en considération explicite des risques dans les objectifs stratégiques des trois entreprises manque.

2.3.2 Contrôle de la réalisation des objectifs

2.3.2.1 Mise en œuvre dans la pratique

Le contrôle

Le rapport annuel des entreprises, dans lequel celles-ci démontrent dans quelle mesure elles ont réalisé, au cours de l'exercice sous revue, les objectifs que leur a assignés le Conseil fédéral, est un instrument essentiel de contrôle de la réalisation des objectifs.

Ce contrôle se fait selon un schéma standardisé.

Les conseils d'administration de Swisscom, de la Poste et des CFF transmettent au SG-DETEC et au DFF leurs rapports sur la réalisation des objectifs stratégiques, les rapports de gestion et les comptes annuels de l'exercice écoulé.

Le SG-DETEC et le DFF analysent les documents et se consultent pour échanger leurs appréciations et les questions en suspens.

Le rapport des entreprises est évoqué lors d'une réunion avec le propriétaire. Y sont conviés par le SG-DETEC l'AFF ainsi que, du côté des entreprises, le président du conseil d'administration et le directeur (CEO). La réunion est présidée par le secrétaire général du DETEC. La cheffe du DETEC participe au début de ces réunions ainsi que des autres réunions officielles avec le propriétaire.³² Lors de la réunion avec le propriétaire, qui dure environ deux heures, les entreprises reçoivent un retour sur la réalisation des objectifs, des questions ciblées leur sont posées et leur attention est attirée sur les lacunes, pour lesquelles elles doivent fournir des informations complémentaires.

Résultat de cette évaluation : le DETEC propose au Conseil fédéral, en concertation avec le DFF, d'approuver les rapports de gestion et les comptes annuels ainsi que de donner décharge aux conseils d'administration des trois entreprises. La proposition contient une appréciation de la réalisation des objectifs du point de vue de la Confédération. Il est précisé, pour chaque objectif, s'il a été réalisé, partiellement réalisé ou non réalisé. Le rapport est soumis aux CdG et aux CdF de l'Assemblée fédérale.

L'appréciation de la réalisation des objectifs diverge, pour certains aspects, de celles des entreprises. Le rapport n'est pas destiné au grand public, seule une synthèse de l'évaluation est publiée. Mais les personnes interrogées nous ont expliqué qu'à lui seul, cet aspect avait déjà un impact.

Ni le SG-DETEC ni l'AFF ne disposent des ressources nécessaires pour évaluer la réalisation des objectifs au moyen de leurs propres analyses. L'administration s'appuie sur les données des entreprises. Les personnes interrogées au sein du SG-DETEC et de l'AFF se disent convaincues que les entreprises fournissent des informations véridiques et exhaustives. Les présidents des conseils d'administration et les directeurs des entreprises sont unanimes pour déclarer qu'ils mettent à la disposition de l'administration tous les documents que celle-ci leur réclame et qu'elle traite les informations livrées avec la discrétion qui s'impose. De plus, les restrictions du droit des sociétés anonymes relatives à la transmission d'informations pour Swisscom n'auraient encore jamais posé de problèmes dans la pratique.

Sur la base de cette décision, le Conseil fédéral transmet à ses représentants, lors des assemblées générales de Swisscom et des CFF, les instructions nécessaires à l'exercice des intérêts de la Confédération en tant qu'actionnaire et informe les commissions parlementaires de surveillance de la réalisation des objectifs des trois entreprises et de ses décisions.

Le rapport du Conseil fédéral est traité au printemps, dans le cadre d'une réunion regroupant des représentants des CdG, des CdF et de la CTT ainsi que la cheffe du département et le secrétaire général du DETEC. Plus tard, les mêmes commissions

³² On constate un changement : son prédécesseur à la tête du département n'assistait qu'à la deuxième partie des réunions avec le propriétaire. De plus, il ne participait pas aux réunions avec le propriétaire concernant Swisscom.

parlementaires auditionnent les présidents des conseils d'administration et les directeurs des entreprises.³³

Outre la réunion consacrée à la réalisation des objectifs, des réunions institutionnalisées sont organisées plusieurs fois par an entre l'administration et les entreprises. Elles sont au nombre de cinq pour la Poste et les CFF et de trois pour Swisscom. Le SG-DETEC fixe l'ordre du jour de toutes ces réunions en accord avec l'AFF et les entreprises. Si des divergences existent entre le DETEC et l'AFF, elles sont éliminées avant la réunion.³⁴ Selon les déclarations des personnes interrogées au sein de l'administration fédérale, cette dernière, à quelques exceptions près, parle d'une seule voix face aux entreprises. La distribution du bénéfice, par exemple, a constitué une exception, sachant que chacun des départements concernés a défendu cette position de manière uniforme après que le Conseil fédéral a pris cette décision.

En vue d'assurer le flux d'informations sur une année, les entreprises envoient au secrétaire général du DETEC et au directeur de l'AFF les ordres du jour et les procès-verbaux des séances des conseils d'administration. Cela permet à l'administration de mentionner les points de l'ordre du jour politiquement sensibles ou, dans certains cas, d'intervenir en amont. L'administration fait toutefois remarquer que les interventions directes sont rares, comme ce fut par exemple le cas lorsqu'une entreprise a voulu, à des fins d'optimisation fiscale, créer une société au Liechtenstein. Elle précise en revanche que, pour des points de l'ordre du jour inconnus, le SG-DETEC demande à connaître le contenu du dossier. Des sujets controversés sont discutés lors de la réunion suivante avec le propriétaire. Pour les dossiers importants et considérés comme urgents, le SG-DETEC attend des entreprises qu'elles se manifestent elles-mêmes plus tôt.

En ce qui concerne Swisscom, l'administration (SG-DETEC/AFF) se réunit, avant chaque réunion du CA, avec le représentant de l'Etat au sein du CA. Le représentant de l'Etat donne des informations concernant l'ordre du jour concret des séances du CA et, au besoin, fournit de la documentation. Jusqu'à présent, une instruction directe n'a été adressée à l'entreprise que dans le cas Eircom³⁵. Du point de vue de l'administration, le représentant de l'Etat est considéré comme important étant donné qu'il s'agit de la seule possibilité, pour l'administration (SG-DETEC/AFF), d'accéder aux informations sans violer le principe d'égalité de traitement des actionnaires minoritaires d'une entreprise cotée en bourse. Malgré cette réunion avec le représentant de l'Etat, des entretiens ont lieu avec le président du CA de Swisscom sur des questions d'actualité.

Sur le plan des tâches spécialisées, un échange informel intense – et, si nécessaire, journalier – a lieu entre le SG-DETEC et les entreprises ; au besoin, ils se rencontrent environ une fois par mois. Mais le SG-DETEC et la direction des entreprises entretiennent eux aussi un contact régulier informel sur des questions

³³ Les séances ont lieu, selon un principe de rotation, sous la présidence du président de la sous-commission compétente de la CdG-N ou de la CdG-E. Jusqu'en 2011, les entreprises étaient tout d'abord auditionnées puis, à un moment ultérieur, c'était au tour du chef du département. Cet ordre a été modifié afin que la CdG puisse auditionner les entreprises après avoir pris connaissance de l'appréciation du Conseil fédéral.

³⁴ En ce qui concerne les CFF, l'ordre du jour et le contenu sont préalablement discutés au sein du groupe spécialisé en charge des finances environ deux semaines avant la réunion. Ce groupe est composé d'un représentant du SG-DETEC, de l'OFT et de l'AFF.

³⁵ Dans ce cas, la Confédération endosse la responsabilité pour les éventuelles conséquences de l'instruction.

concrètes.³⁶ En règle générale, il s'agit de questions à l'interface entre la politique et l'entreprise.

Les personnes interrogées ont par ailleurs attiré l'attention sur une autre forme de contact informel entre la Confédération et les entreprises : ces dernières prennent régulièrement contact avec des membres du Conseil fédéral et du Parlement. Cela est plus particulièrement le cas lorsque le sujet porte sur les conditions-cadres et la législation. Le SG-DETEC attend, dans ces cas, que les entreprises l'informent préalablement. De plus, le lobbying doit être axé sur les faits. Les personnes interrogées au sein de l'administration considèrent comme acceptable le fait que les entreprises communiquent leurs différentes positions.

Contenu des rapports sur la réalisation des objectifs

Les rapports des conseils d'administration adressés au Conseil fédéral et consacrés à la réalisation des objectifs sont différents par leur conception mais suivent, en termes de contenu, une logique comparable. La première partie contient une appréciation globale de la réalisation des objectifs, puis chacun des objectifs assigné par le Conseil fédéral est détaillé, indicateurs à l'appui.³⁷

Les entreprises fondent leurs appréciations sur des indicateurs relevés en interne. Ceux-ci sont argumentés et justifiés. Si des suites de données sont disponibles, l'évolution des indicateurs au cours d'une certaine période est alors indiquée. Les raisons et le degré de réalisation de chaque objectif sont motivés.

Swisscom intègre en outre dans son rapport des données comparatives d'autres entreprises, dès lors que celles-ci sont disponibles.

Le rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques à l'intention des Commissions de gestion et des Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats diverge sensiblement des rapports des entreprises.³⁸ Un chapitre est consacré à chaque entreprise. Tout d'abord, la réalisation des objectifs stratégiques est évaluée, puis un compte rendu est fait du résultat annuel et de l'utilisation du bénéfice, plus précisément, pour les CFF, de l'utilisation du résultat du bilan ; enfin, le rapport contient la proposition à l'AG et, pour la Poste, la décision du Conseil fédéral.

Pour chaque objectif, la réalisation porte la mention « réalisé », « partiellement réalisé » ou « non réalisé ». Le Conseil fédéral la justifie verbalement et au moyen de quelques indicateurs. Les textes sont basés sur des présentations, des tableaux et des graphiques des entreprises, mais ils ont leur propre formulation et sont complétés par les appréciations du Conseil fédéral. Toutefois, les évaluations des entreprises et celles de la Confédération ne varient que rarement.

Sur 69 objectifs évalués dans le rapport consacré à l'exercice 2010, seuls quinze portent la mention « partiellement réalisé » et seulement deux la mention « non

³⁶ Illustration à l'aide d'un exemple : le responsable de l'autorité de régulation postale PostReg a informé le secrétaire général du DETEC que lui-même et la Poste avaient des avis divergents sur la manière dont il fallait mesurer l'accès aux offices de poste. Le chef du SG-DETEC a alors appelé le directeur de la Poste pour s'entretenir avec lui de ce sujet.

³⁷ En 2010, le rapport de Swisscom comprenait 96 pages, celui des CFF 50 pages et celui de la Poste également 50 pages.

³⁸ Le rapport sur l'exercice 2010 comptait 52 pages.

réalisé ». Cette appréciation pourrait, à première vue, laisser supposer des objectifs trop peu ambitieux ou une évaluation trop généreuse, mais elle correspond pour l'essentiel à l'analyse de performance présentée dans la deuxième partie de la présente évaluation (cf. chapitre 3).

2.3.2.2 Evaluation de la pratique

Critère de qualité n°7 : Les rapports de contrôle sont soumis au Conseil fédéral ou à l'assemblée générale. La fonction de contrôle peut être exercée par les départements.

Ce critère est rempli. Les entreprises soumettent chaque année leurs rapports sur la réalisation des objectifs.

Comme l'exige le critère, le contrôle est assuré par le SG-DETEC et l'AFF.³⁹

Critère de qualité n°8 : Les documents ci-après doivent être présentés au Conseil fédéral ou à l'assemblée générale : le rapport du conseil d'administration sur la réalisation des objectifs stratégiques, le rapport de gestion, le rapport d'examen de l'organe de révision et d'éventuels rapports du Contrôle fédéral des finances.

Outre le rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques, les conseils d'administration remettent au Conseil fédéral le rapport de gestion et le rapport de l'organe de révision. Le rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques est le plus important.

Un compte rendu détaillé est effectué sur chacun des objectifs assignés par le Conseil fédéral. L'évaluation s'accompagne de données en quantité suffisante. Cela permet au propriétaire de comprendre l'appréciation faite par les entreprises.

La dépendance de l'administration à l'égard des données des entreprises pose problème. Les asymétries d'information ne sont pas à exclure⁴⁰. Un accès direct aux données des organisations sectorielles internationales augmenterait la crédibilité d'une évaluation indépendante. Toutefois, cela nécessiterait de connaître les développements dans les autres pays : L'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat), par exemple, pourrait assumer la tâche de collecter et analyser les données concernées.

Critère de qualité n°9 : L'entité chargée de la gestion par le propriétaire doit rendre compte, en particulier au Parlement ou aux commissions compétentes et dans le respect du secret des affaires, (a) de ses propres performances lors de la gestion et (b) de la réalisation des objectifs de l'entreprise. Pour le compte rendu à l'Etat, l'OCDE recommande comme grandeurs minimales : des chiffres sur la performance

³⁹ Il va sans dire que les explications relatives au critère de qualité n° 3 valent également ici.

⁴⁰ L'administration considère que cette dépendance ne pose aucun problème et souligne que, en cas de doute sur la crédibilité, elle peut charger des tiers de collecter et vérifier les données.

financière et la valeur de l'entreprise ainsi qu'un rapport sur la mise en œuvre des objectifs du propriétaire.

Le rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques contient les informations exigées par ce critère. Il comprend des indications concrètes sur la performance financière et sur la réalisation des objectifs du propriétaire. Pour les CFF, il manque des indications sur la valeur de l'entreprise, laquelle ne peut être que difficilement calculée étant donné que les CFF ne pourraient subsister sans le soutien financier de l'Etat.

Il convient de noter, et cet aspect est positif, que le rapport du Conseil fédéral est standardisé. Il est pertinent que la Confédération reprenne, en substance, des éléments de texte des rapports des entreprises dès lors qu'elle a du recul par rapport à ces textes et qu'elle les adapte, ce qui est tout à fait le cas.

Critère de qualité n°10 : Les mécanismes de contrôle doivent être basés sur les risques.

Pour toutes les entreprises, le rapport n'est que partiellement basé sur les risques. Des différences existent entre la fréquence des réunions organisées régulièrement avec le propriétaire et les contacts informels. Il est compréhensible que cette fréquence soit la plus faible pour Swisscom étant donné que l'entreprise est cotée en bourse. En ce qui concerne les CFF, la convention sur les prestations, détaillée, est elle aussi compréhensible sous l'angle des risques.

En recevant les ordres du jour et les procès-verbaux des séances des conseils d'administration, l'administration tient compte de l'aspect des risques de la façon la plus pertinente. Les *interventions* dans la responsabilité entrepreneuriale des conseils d'administration sont tout au moins prises en compte et il conviendrait de vérifier si la base légale pour l'envoi de ces informations est suffisante⁴¹.

Critère de qualité n°11 : L'unité détachée et le département doivent tendre vers une culture du dialogue (apprentissage).

Le Conseil fédéral et l'assemblée générale auraient la possibilité de révoquer des membres du conseil d'administration. Jusqu'à présent toutefois, ils n'ont encore jamais pris de sanctions aussi sévères. Le Conseil fédéral et l'administration misent sur la culture du dialogue. Les réunions régulières avec le propriétaire font certes

⁴¹ Sur la base du postulat de la CdG-N du 23 novembre 2007 (Rapport sur le gouvernement d'entreprise. Rapport complémentaire concernant la représentation des intérêts de la Confédération dans les sociétés anonymes de droit privé, 07.3772), le Conseil fédéral a, dans son rapport complémentaire du 25 mars 2009 sur le gouvernement d'entreprise (FF 2009 2299), pris position sur la problématique de l'échange d'informations en général et de celui au sein des sociétés cotées en bourse (Swisscom) en particulier (ch. 3 du rapport complémentaire). Le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que, dans le cas des sociétés non cotées en bourse, des dispositions légales idoines permettraient de garantir à la Confédération un accès privilégié à l'information. En ce qui concerne Swisscom, le Conseil fédéral a déclaré que les actionnaires minoritaires avaient été informés de la pratique particulière de l'entreprise en matière d'information au moment de son entrée en bourse et que, par conséquent, le statu quo pouvait être maintenu sans besoin de légitimation *a posteriori*. Pour tenir compte, de manière générale, du statut particulier et notamment des besoins d'informations de la Confédération, des cantons et des communes concernant leurs participations dans des sociétés cotées en bourse, des dispositions idoines sont prévues dans le cadre de l'actuelle révision du droit boursier.

partie du processus de contrôle, mais elles comportent également toujours une perspective d'avenir. Cela est en adéquation avec le présent critère.

2.3.3 Synthèse schématique

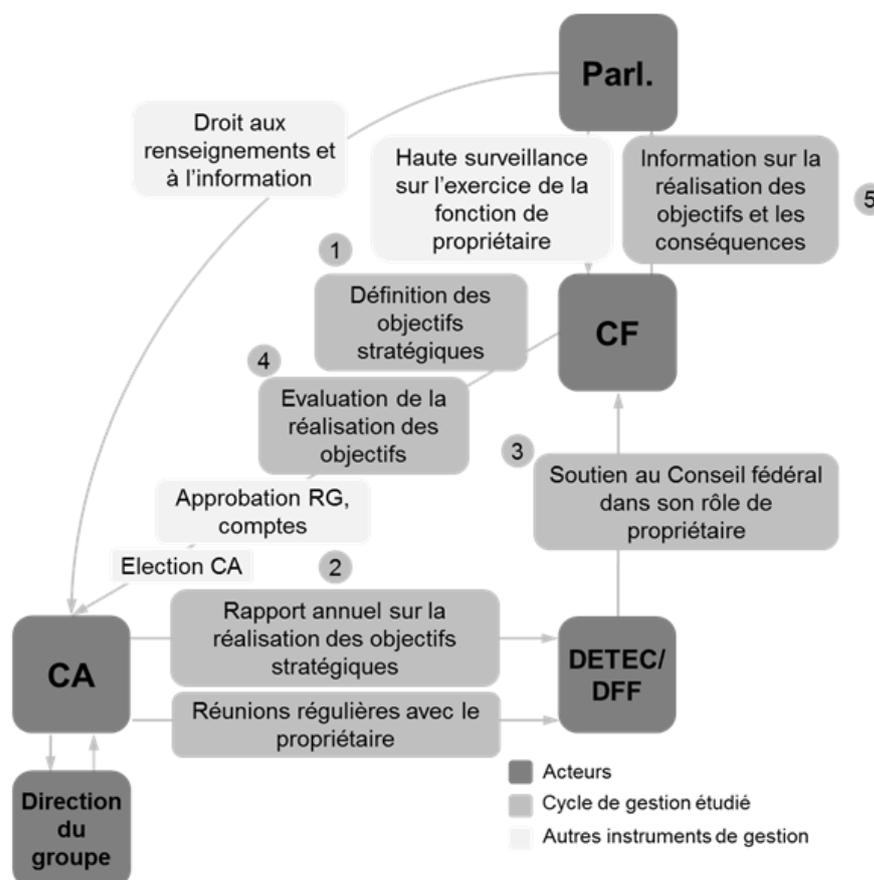
L'illustration 1 récapitule la gestion par le Conseil fédéral, telle que nous avons pu l'observer dans la pratique dans le cadre de la présente évaluation.⁴²

En qualité de propriétaire, le Conseil fédéral définit, à l'intention des conseils d'administration, les objectifs stratégiques des trois entreprises (1). Les conseils d'administration des entreprises rendent compte chaque année de la réalisation des objectifs (2). De plus, le Conseil fédéral ou l'administration influe sur le respect des objectifs du propriétaire par le biais des réunions régulières avec le propriétaire et des contacts informels.

L'administration (SG-DETEC et AFF) analyse, à l'intention du Conseil fédéral, les rapports que les entreprises ont envoyés à celui-ci et le soutient dans l'exercice de sa fonction de propriétaire (3). Le Conseil fédéral établit à son tour un rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques (4) et informe les commissions de la haute surveillance parlementaire ainsi que les entreprises de son appréciation et d'éventuelles conséquences (5).

⁴² Les rôles de l'autorité de régulation et de la surveillance technique n'ont pas été pris en considération.

Pilotage des entreprises Poste, CFF et Swisscom



2.4 Exemple de gestion dans des situations inhabituelles

Il faut souvent attendre d'être confronté à des situations inhabituelles pour voir si des instruments de gestion sont probants. Celles-ci permettent de savoir dans quelle mesure les acteurs respectent les « règles du jeu » ou si des écarts par rapport à celles-ci existent.

Dans le cadre de l'évaluation, cinq situations inhabituelles ont été analysées. Par situation inhabituelle, on entend une situation qui a donné lieu à des interventions politiques ou a suscité l'intérêt des médias. Ce type de situation était au cœur du débat public. Il s'agit, pour la *Poste*, (1) de la réduction du nombre de centres courrier dans le cadre du projet REMA et (2) de la réorganisation du réseau postal, pour les *CFF*, (3) de l'orientation stratégique de CFF Cargo et (4) de la grève des ateliers de Bellinzone et, pour *Swisscom*, (5) de la stratégie à l'étranger.

A l'exception de CFF Cargo, toutes ces situations ont déclenché des interventions qui divergent de la gestion du propriétaire au moyen d'objectifs stratégiques. On distingue trois formes d'intervention :⁴³

⁴³ Nos propos sont basés sur des entretiens avec des représentants du SG-DETEC, de l'AFF, des entreprises et de l'autorité de régulation.

- *Le Conseil fédéral attire explicitement l'attention de l'entreprise, au cours de réunions, sur ses préoccupations* : ainsi, initialement, le Conseil fédéral soutenait la réduction des centres courrier de dix-huit à trois. Sur pression politique, notamment au moyen d'interventions parlementaires, le DETEC est intervenu auprès de la Poste pour que celle-ci tienne compte, lors de la mise en œuvre du projet, des besoins en matière de politique régionale.⁴⁴ Il y a donc eu influence sur une décision concrète du conseil d'administration.
- *Le Conseil fédéral crée un nouvel instrument de gestion* : la réduction du nombre d'offices de poste étant controversée au sein de l'opinion publique, le Conseil fédéral a créé la commission Offices de poste. Celle-ci formule des recommandations sur la fermeture controversée d'offices de poste alors que cette fermeture relève de la seule compétence du conseil d'administration et fait partie des compétences entrepreneuriales de celui-ci. Même si la commission ne fait qu'émettre des recommandations, ces dernières influencent le conseil d'administration.
- *Le Conseil fédéral intervient dans les problèmes et les défis extraordinaires liés à la gestion d'entreprise* : après l'annonce de la fermeture des ateliers des CFF de Bellinzone, ceux-ci se sont mis en grève. La situation menaçant de se dégrader, le chef du DETEC a mis en place une table ronde, bien que le règlement du conflit constituât un problème interne à l'entreprise. L'intervention du Conseil fédéral lorsque Swisscom a voulu prendre des participations dans Eircom est également à classer dans cette catégorie.⁴⁵

Globalement, on retiendra que la gestion par objectifs stratégiques à moyen terme montre ses limites dans certaines situations spéciales, notamment lors de crises ou lors d'événements inattendus qui concernent la stratégie. Par le passé, le Conseil fédéral a pris d'autres mesures propres à chacun des cas auxquels il était confronté, afin de trouver rapidement des solutions pertinentes à ses yeux. Cette pratique ne correspond toutefois pas au modèle.

2.5 Réponse à la première question de l'évaluation

Comment évaluer la pratique effective du Conseil fédéral et de l'administration en matière de gestion en tant que propriétaire de la Poste, des CFF et de Swisscom ? Dans quelle mesure sa pratique permet-elle à la Confédération de piloter la réalisation des tâches tout en opérant une séparation claire entre responsabilité entrepreneuriale et responsabilité politique ?

Des réponses sont apportées à la première question principale soulevée dans le chapitre 1 à l'aide des différentes questions qui en découlent et qui sont formulées dans le cahier des charges. Pour cela, une appréciation est effectuée à chaque fois et

⁴⁴ L'administration a souligné que les compétences de l'entreprise avaient été respectées. D'un point de vue légal, cela a effectivement été le cas ; néanmoins, le conseil d'administration a été fortement influencé.

⁴⁵ Théoriquement, le conseil d'administration aurait pu approuver l'acquisition en dépit des instructions que le Conseil fédéral avait émises à son représentant. Des enseignements ont été tirés de cet incident : afin que des situations de ce type soient désormais évitées, les objectifs stratégiques ont été adaptés et la stratégie du propriétaire en matière d'activité à l'étranger a été clarifiée.

mention est faite des chapitres dans lesquels la thématique a été traitée dans le détail. Enfin, il est répondu à la question principale.

1. *Comment se présente concrètement la pratique du Conseil fédéral et de l'administration en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom ? Dans quels cas la gestion est-elle axée sur les tâches ?*

La gestion par le Conseil fédéral en qualité de propriétaire suit des *processus définis*. Ceux-ci sont standardisés et s'appuient sur le même schéma pour les trois entreprises.

Comme le Conseil fédéral le montre en toute transparence, les principaux instruments de gestion sont les objectifs stratégiques du Conseil fédéral (cf. chap. 2.3.1), le contrôle de la réalisation des objectifs (cf. chap. 2.3.2) et l'élection des membres du conseil d'administration (sujet non traité dans le présent rapport).

Les *objectifs stratégiques* sont décidés par le Conseil fédéral pour une période de quatre ans, sur proposition du DETEC et du DFF. Ils sont définis sur la base des objectifs de la période précédente, lesquels n'ont été adaptés que dans de rares domaines lors des périodes précédentes. Les adaptations sont dues à l'évolution du marché et aux événements politiques.

Chaque année, le Conseil fédéral examine la *réalisation des objectifs* dans le cadre d'un processus formel. Pour cela, il se base sur le rapport des entreprises sur la réalisation des objectifs qui, à l'issue d'une appréciation par l'administration et d'une réunion de clarification entre les entreprises et le propriétaire, est complété par un rapport d'évaluation du propriétaire à l'intention des CdG et des CdF des deux conseils.

Outre le rapport *ex post*, l'échange d'informations entre le Conseil fédéral ou l'administration et les entreprises est continu et étroit. Des réunions ordinaires ont lieu de trois fois (Swisscom) à cinq fois (Poste et CFF) par an avec le propriétaire et les contacts informels sont eux aussi réguliers (jusqu'à être quotidiens au niveau des tâches spécialisées), bien que cette fréquence ne soit pas prévue par la loi, qui ne fait que définir les instruments de pilotage. Les préoccupations du propriétaire y sont évoquées et les dossiers du conseil d'administration, par exemple, y sont préalablement discutés.

Les objectifs stratégiques du Conseil fédéral contiennent des aspects relatifs tant à l'entreprise qu'aux tâches. Les objectifs financiers, qui mettent l'accent sur la garantie et l'augmentation durable de la valeur de l'entreprise, comptent parmi les objectifs relatifs à l'entreprise. Les objectifs relatifs aux tâches sont ceux qui portent sur la fourniture concrète des prestations. Dans ses objectifs stratégiques, le Conseil fédéral *ne procède pas à une distinction explicite* entre ces deux catégories d'objectifs. Le nombre d'objectifs relatifs aux tâches est élevé, ainsi que leur niveau de détail.

Les deux catégories d'objectifs sont étroitement liées : seule une réalisation des tâches concluante permet une augmentation de la valeur de l'entreprise. De ce fait, en définissant des objectifs relatifs aux tâches, *le Conseil fédéral restreint considérablement la marge de manœuvre du conseil d'administration* en ce qui concerne la réalisation des objectifs relatifs à l'entreprise et réduit ses compétences, non dans la forme, mais dans les faits.

L'intégration, dans les objectifs du propriétaire, d'objectifs relatifs aux tâches n'est, selon les points de vue, pas sans poser problème. Selon les experts en régulation, l'ampleur du service public devrait prioritairement être fixée dans le cadre de la gestion sectorielle et son respect être vérifié par une autorité de régulation indépendante. La pratique actuelle de la Confédération se justifie sur le plan politique en ce qu'il s'agit d'une « responsabilité étatique intégrale » : l'exécutif limite la marge de manœuvre entrepreneuriale du conseil d'administration des entreprises dans les domaines dans lesquels il craint que les entreprises agissent contre la volonté des politiques (p. ex. suppressions de places d'apprentis pour augmenter le bénéfice ou la compétitivité). La liberté entrepreneuriale s'en retrouve restreinte et les responsabilités sont moins claires. En outre, dans les domaines dans lesquels le marché est entièrement libéralisé ou dans lesquels une concurrence intermodale intense règne, des inégalités de traitement peuvent avoir lieu.⁴⁶

Si une forte prise d'influence politique continuait d'être souhaitée en ce qui concerne les CFF du fait de l'important soutien financier dont ils bénéficient et de leur importance pour la Confédération, il faudrait se demander dans quelle mesure les objectifs d'externalisation relatifs au pilotage ont été atteints et si les mécanismes de pilotage, sous leur forme actuelle, sont appropriés.

Les différences de gestion *entre les entreprises* se constatent au niveau de Swisscom et des CFF. Dans le cas de Swisscom, le Conseil fédéral nomme un représentant de l'Etat au sein du conseil d'administration. L'avantage supplémentaire qu'il en tire est, du point de vue du contenu, assez limité puisque, dans la pratique, les flux d'information entre l'actionnaire principal et le président du CA sont intenses même sans représentant de l'Etat. Dans le cas des CFF, le Parlement approuve en outre une convention sur les prestations et un plafond de dépenses, sur lesquels sont fondés les objectifs stratégiques du Conseil fédéral. Etant donné que, pour ladite convention, des objectifs détaillés sont assignés aux CFF, lesquels objectifs vont au-delà de l'utilisation concrète des moyens, la gestion par le Conseil fédéral est considérablement réduite et il y a « sur-gestion ». La gestion par le propriétaire est exogène puisqu'elle est assurée par le Parlement⁴⁷.

2. *A quel niveau et sur quelle base les décisions importantes touchant aux consignes données aux entreprises sont-elles préparées et prises (élaboration des objectifs stratégiques, appréciation de la réalisation des objectifs, décisions isolées) ? A quel niveau et sur quelle base la pesée des intérêts conflictuels entre objectifs relatifs à l'entreprise et objectifs relatifs aux tâches se fait-elle ?*

Dans l'exercice de sa fonction de propriétaire, le Conseil fédéral bénéficie du soutien du DETEC et du DFF. Au sein de ces deux départements, le SG-DETEC et l'AFF sont chargés des tâches, chacun d'entre eux affectant trois postes à plein temps aux dossiers notamment (cf. chap. 2.3.1.1 et chap. 2.3.2.1).

Le processus de la gestion par le propriétaire est piloté par le SG-DETEC. A chaque fois, l'AFF donne un avis formel sur les objectifs stratégiques et dans le cadre du processus de contrôle, mais elle se concentre principalement sur les aspects financiers (p. ex. distribution du bénéfice, questions concernant la caisse de pensions). Les divergences en termes de contenu sont discutées avant les réunions

⁴⁶ Cf. ch. 2.1

⁴⁷ Cf. note 23

entre l'entreprise et le propriétaire, de sorte que, dans la mesure du possible, la Confédération parle d'une seule voix face aux entreprises. Etant donné que les deux départements soumettent une proposition commune au Conseil fédéral, cette recherche d'avis consensuel est utile.

Participent aux réunions avec le propriétaire le secrétaire général du DETEC ou son suppléant, le directeur de l'AFF, les présidents des CA et les directeurs des entreprises ainsi que, pour les CFF, le directeur de l'OFT. Ils sont assistés par des collaborateurs de leur état-major. La cheffe du département participe elle aussi à ces réunions.

Selon les indications de l'administration, le secrétaire général du DETEC et le directeur de l'AFF demandent l'avis de leur chef de département respectif. Le Conseil fédéral ne modifie que très rarement les propositions élaborées par l'administration, étant donné que deux conseillers fédéraux ont déjà pris position sur les questions importantes. Par conséquent, le secrétaire général du DETEC et le directeur de l'AFF jouent un rôle déterminant dans la gestion par le propriétaire. Par ailleurs, les présidents des CA et les directeurs des entreprises exercent eux aussi une influence puisqu'ils sont présents aux réunions avec le propriétaire et fournissent des bases décisionnelles capitales, disponibles uniquement au sein de leurs entreprises.

La pondération entre les objectifs relatifs à l'entreprise et ceux relatifs aux tâches est réalisée de manière pragmatique par un dialogue entre l'administration et l'entreprise. Elle ne suit pas une démarche définie.

Le double rôle de l'OFT – surveillance technique et participant aux réunions avec le propriétaire – n'est pas sans poser problème, tout au moins en cas de poursuite d'ouverture du marché.

3. A quelle fréquence et pour quels motifs la préparation et la prise de décisions se font-elles hors des compétences définies ? Quelle est l'importance des décisions prises hors du cadre formel ?

L'importance des décisions prises hors du cadre formel ne peut être qu'estimée. Des indices laissent penser que cette importance n'est pas négligeable.

Etant donné par exemple que l'administration reçoit tous les ordres du jour et tous les procès-verbaux des séances des conseils d'administration et demande régulièrement des renseignements complémentaires, voire intervient avant la séance dans certains cas, on peut penser que le conseil d'administration puisse être influencé par le propriétaire. On peut parler d'une relation entre les entreprises et la Confédération basée sur une approche coopérative (cf. chap. 2.3.2.2). Ceci est problématique étant donné que des décisions du CA sont influencées et que les responsabilités sont mélangées.

Les entretiens entre les responsables des entreprises et les différents membres du Conseil fédéral ont eux aussi de l'influence. Outre les visites de présentation des présidents des CA et des directeurs d'entreprises, de tels entretiens ont également lieu en amont de prises de décision du Conseil fédéral, lesquelles sont importantes pour les entreprises. Le manque de transparence de ces entretiens et leur influence sur le processus décisionnel au sein du Conseil fédéral sont problématiques.

4. *Comment juger les objectifs stratégiques du Conseil fédéral en termes de clarté (degré d'information des entreprises quant aux attentes à leur égard), de cohérence, d'adéquation hiérarchique, de pertinence, de niveau d'exigence et de contrôlabilité ? En particulier : existe-t-il une distinction et une définition des priorités suffisantes entre les objectifs relatifs à l'entreprise et les objectifs relatifs aux tâches ?*

Le Conseil fédéral ne hiérarchise pas les objectifs et ne s'exprime pas, dans les objectifs stratégiques, sur la gestion des conflits d'objectifs existants (ex. : augmentation du bénéfice du groupe vs prise en considération des problématiques régionales). De plus, le degré de concrétisation des objectifs varie fortement et la réalisation des objectifs n'est pas toujours mesurable dans la pratique.

Différents objectifs ne sont pas des objectifs stratégiques au sens propre du terme ou ne sont pas en adéquation avec le niveau. Il s'agit (a) des objectifs qui font partie des tâches et compétences clés d'un conseil d'administration, (b) des objectifs qui sont déjà ancrés dans la loi et (c) des objectifs politiques qui relèvent de la responsabilité des politiques ou de l'autorité de régulation.

5. *Que penser de la transparence et de la pertinence des informations que les entreprises transmettent à l'administration ? Que penser de la transparence et de la pertinence des informations transmises aux organes de la haute surveillance parlementaire ? Y a-t-il des lacunes et, si oui, lesquelles ?*

Les entreprises transmettent à l'administration, en toute transparence, l'ensemble des informations dont celle-ci a besoin pour évaluer la réalisation des objectifs. Il en résulte, avec les informations de l'autorité de régulation et celles de la surveillance technique, une image fiable du développement de l'entreprise (cf. chap. 2.3.2.2).

L'administration a besoin des informations des entreprises et ne peut, faute de ressources personnelles suffisantes, procéder à ses propres collectes de données, ce qui n'est pas sans poser problème. Les personnes interrogées font mention d'une culture basée sur la confiance. Cela doit être considéré en gardant en tête la problématique de l'asymétrie d'information, désamorcée dans la mesure où la conduite et les prestations des entreprises devenues autonomes sont suivies d'un œil critique par la population et les médias.

A l'inverse des entreprises, l'administration n'a pas d'accès direct aux bases de données internationales des différentes industries de réseau. Afin de tirer les conclusions les plus concises possibles concernant le développement des entreprises, elle ne peut donc procéder qu'à un examen de plausibilité (tout à fait exigeant) ou collecter des informations provenant de différentes sources.

A partir des rapports des entreprises, le Conseil fédéral procède à sa propre appréciation de la réalisation des objectifs. Celle-ci ne diverge que légèrement de l'appréciation des entreprises.

6. *Dans quelle mesure la pratique effective en matière de gestion des CFF, de la Poste et de Swisscom correspond-elle aux critères d'un bon gouvernement d'entreprise ?*

Concernant l'organisation et les processus, la pratique en matière de gestion respecte les critères définis à partir du rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, des lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement

d'entreprise des entreprises publiques et des résultats du programme de recherche COST (cf. chap. 2.2).

On constate des écarts notamment en ce qui concerne le *contenu* de la gestion : les objectifs ne sont ni hiérarchisés ni pondérés et, par leur focalisation marquée sur la gestion axée sur les tâches, ils limitent les compétences entrepreneuriales des conseils d'administration. Seuls quelques objectifs revêtent, au sens propre du terme, un caractère stratégique. La focalisation sur les tâches et la limitation des compétences sont également relativement importantes là où le marché a été ouvert à la concurrence, où des tâches ont été clairement assignées dans le cadre de lois sectorielles, où il n'y a pas de financement par l'Etat et où les risques pour la Confédération sont calculables.

Si ces aspects ne sont pas présents, une influence politique accrue sur la réalisation des tâches est justifiée du point de vue du politique. *In extremis*, il faudrait cependant se demander quel rôle le conseil d'administration joue encore et si l'autonomisation était justifiée.

Sur la base de ces différentes questions, une réponse peut être apportée à la question principale :

Globalement, le modèle de gestion est probant. Des réserves sont à émettre en ce qui concerne la formulation des objectifs stratégiques et le contrôle informel global des entreprises par la Confédération : cette dernière a tendance à ne pas assez se limiter aux objectifs stratégiques du propriétaire et à s'immiscer dans les compétences des entreprises. De plus, il y a amalgame entre gestion sectorielle et gestion par le propriétaire dans la mesure où la gestion par le propriétaire est une gestion axée de manière relativement forte sur les tâches. Si la Confédération participe au financement d'une entreprise, la gestion axée sur les tâches est alors justifiée ; cependant, cela a pour effet de restreindre considérablement le rôle du conseil d'administration⁴⁸.

Le modèle montre ses limites dans des situations inhabituelles où une importante pression politique est exercée, car la gestion par objectifs stratégiques est inefficace. Souvent, le propriétaire ne parvient alors pas à se limiter au rôle qui est le sien ; il augmente la pression sur les entreprises, voire intervient directement.

⁴⁸ Jusqu'à présent, il n'a été constaté qu'une seule fois que la Confédération est intervenue de manière illégale dans une enquête (cf. rapport de la sous-commission « Swisscom » de la CdG-N en lien avec la décision du Conseil fédéral du 23 novembre 2005 concernant Swisscom).

3 Evolution de la performance des entreprises

3.1 Principal objet de l'étude

Dans la deuxième partie de l'évaluation, il s'agit de répondre à la question de savoir dans quelle mesure l'objectif de l'autonomisation, notamment augmenter l'efficacité, la capacité de rendement et la compétitivité de la Poste, des CFF et de Swisscom, a été atteint. L'analyse est fondée sur une comparaison nationale et internationale du développement des entreprises.⁴⁹

La question part implicitement du principe que l'autonomisation a eu pour effet une performance accrue des entreprises fédérales. Or, il faut plutôt supposer que cette performance accrue est due à l'*ouverture (partielle) du marché*. Il faudrait considérer le détachement des entreprises publiques comme une seule réponse d'ordre organisationnel apportée à la pression qui a résulté de l'ouverture du marché, afin d'octroyer aux entreprises fédérales une marge de manœuvre comparable à celle de leurs concurrents. De plus, la performance n'est pas obligatoirement une conséquence de l'ouverture du marché ou de l'externalisation. Ainsi, des innovations technologiques auraient pu augmenter sensiblement la performance des entreprises, même si celles-ci étaient demeurées dans le giron de la Confédération. Par conséquent, l'évaluation peut uniquement tirer des conclusions sur le développement des entreprises depuis leur externalisation, et non établir des rapports de causalité.

Pour l'*analyse des données secondaires*, l'étude utilise des bases de données des entreprises, des offices spécialisés et des autorités de régulation.⁵⁰ Les données d'associations et d'organisations internationales⁵¹ ainsi que les données de l'OCDE servent de base à la comparaison internationale. Les pays européens sélectionnés pour la comparaison l'ont été car ils possèdent des entreprises à la situation initiale globalement comparable et des chiffres en quantité suffisante.⁵² Du fait de conditions préalables différentes, propres aux pays et aux entreprises, les comparaisons doivent être interprétées avec prudence. Une interprétation correcte dans tous les cas nécessiterait des analyses économétriques et une connaissance détaillée des développements dans les autres pays ; or, de telles données ne sont pas encore disponibles en Europe. Au moyen d'indicateurs centraux, l'analyse donne malgré tout un aperçu substantiel du développement des entreprises depuis qu'elles sont devenues autonomes.

La performance est une notion pluridimensionnelle. Du point de vue de l'entreprise, l'accent est mis sur les *objectifs économiques*, lesquels reflètent le succès de l'action

⁴⁹ Les comparaisons internationales portant sur les trois secteurs demeurent rares. Certes, des organisations internationales telles que l'Union postale universelle (UPU) et l'International Union of Railways (UIC) collectent des données internationales ; toutefois, elles les utilisent la plupart du temps comme base pour des expertises techniques. Ces derniers temps, la Commission européenne a fait établir plusieurs études sectorielles, mais celles-ci portent avant tout sur des sujets relatifs à l'ouverture du marché et à sa réglementation.

⁵⁰ Lorsque cela est possible, des séries de données chronologiques, depuis l'autonomisation, ont été utilisées et, à défaut, depuis le moment où les données existent.

⁵¹ UPU, Worldwide Organisation of Cooperation for Railway Companies, Union internationale des télécommunications (ITU).

⁵² Ainsi, des pays comme l'Allemagne, la France et l'Italie sont certes significativement plus grands, mais, du fait de situations initiales comparables, ils sont ponctuellement intégrés dans la comparaison.

entrepreneuriale. De son côté, le client attend avant tout que les produits *répondent à ses besoins*. Ces deux perspectives sont étroitement liées et doivent toutes deux être prises en compte pour que l'on puisse parler de performance. Elles sont étudiées à l'aide d'indicateurs.⁵³

Dans la mesure où ils sont appropriés, les mêmes indicateurs sont utilisés pour les trois entreprises :

- **Indicateurs d'évaluation de la performance du point de vue de l'entreprise :** cette dimension est mesurée au moyen des produits d'exploitation, du résultat d'exploitation, du bénéfice consolidé, du rendement sur chiffre d'affaires, de la part de fonds propres et de la valeur de l'entreprise. Sont également pris en compte les résultats des segments, les parts de marché et la productivité du personnel. Des indicateurs propres à l'entreprise viennent compléter cette analyse : il s'agit, pour la Poste, du rapport entre services réservés et services non réservés, pour les CFF, des prestations des pouvoirs publics et, pour Swisscom, de l'évolution du cours de l'action ainsi que de la distribution de dividendes et du remboursement de capital (Shareholder Return).
- **Indicateurs d'évaluation de la performance du point de vue des clients :** la performance du point de vue des clients est évaluée au moyen d'indicateurs de qualité propres à la branche, sélectionnés et reconnus. Il s'agit, pour la Poste, des délais d'acheminement, pour les CFF, de la ponctualité et, pour Swisscom, de la qualité du réseau. De plus, des indications sont données, pour chaque entreprise, sur la satisfaction de la clientèle et sur l'évolution des prix pour des produits sélectionnés.⁵⁴

Les indicateurs de performance du point de l'entreprise et du point de vue des clients servent d'indices pour l'évaluation de l'évolution visée de l'efficacité⁵⁵, de la capacité de rendement⁵⁶ et de la compétitivité⁵⁷ des trois entreprises. Pour chaque entreprise, chacun des indicateurs est décrit puis évalué.

⁵³ Outre ces deux dimensions et les objectifs qu'elles sous-tendent, il en existe d'autres, qui sont pertinentes pour l'évaluation d'une entreprise, par exemple les critères écologiques, sociaux et ceux qui reposent sur le partenariat social. Ils sont particulièrement pertinents pour les entreprises publiques et sont intégrés dans les objectifs stratégiques du Conseil fédéral. Cependant, l'étude se limite aux deux dimensions qui valent également pour la comparaison internationale.

⁵⁴ L'évolution des prix aux CFF n'est pas évaluée étant donné que les systèmes de tarification divergent fortement d'un pays européen à l'autre et que, de ce fait, il n'existe pas de comparaisons correspondantes.

⁵⁵ Rapport entre la prestation fournie et la charge de travail qu'elle a impliquée (relation input-output). L'efficacité est une condition indispensable au succès financier.

⁵⁶ Le rendement est le résultat d'un effort ciblé fourni par des individus en recourant à des moyens d'exploitation par unité temporelle. La productivité du personnel est une grandeur possible pour le calcul du rendement.

⁵⁷ Les entreprises peuvent vendre leurs produits sur le marché tant national qu'international et en tirer un bénéfice (à long terme).

3.2 Poste

3.2.1 Performance du point de vue de l'entreprise

En tant qu'entreprise détachée de la Confédération depuis 1998, la Poste s'est développée positivement sur le plan financier. Durant la période étudiée, les produits d'exploitation, le bénéfice consolidé et les fonds propres ont considérablement augmenté, bien que l'entreprise ait enregistré des baisses en 2008 et en 2009 (cf. tableau 3). La part des produits d'exploitation due aux services réservés a fortement diminué depuis 1998.⁵⁸

Tableau 3

Résultat du groupe (en millions de CHF)								
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	1998 ^a	TCAM ⁵⁹
Groupe								
Produits d'exploitation	8736	8558	8980	8712	7895	7499	5476	+4,0
services réservés (en %)	16,8	19,2	20,4	21,7	25,7	31,9	44,9	-7,9
générés à l'étranger (en %)	13,9	16,9	17,9	20,0	17,6	14,1	n. d.	-0,2
Résultat d'exploitation / EBIT	930	721	812	866	823	805	225	+12,6
Bénéfice consolidé	910	728	825	909	837	811	239	+11,8
Rendement sur chiffre d'affaires (en %)	10,6	8,4	9,0	9,9	10,4	10,7	4,1	+8,2
Fonds propres	4224	3534	2857	2470	1605	922	1606	+8,4
Part des fonds propres (en %)	4,5	4,2	4,0	4,1	2,9	1,8	n. d.	+16,5
Valeur de l'entreprise ^b	452	272	416	559	532	532	56 ^c	+29,9

Source : la Poste

^a Depuis, les comptes du groupe ne sont plus présentés selon les normes SWISS GAAP RPC, mais selon les normes IFRS et seule l'année précédente (2002) a été adaptée. Par conséquent, des comparaisons sur toute la période (1998–2010) ne sont établies ci-après qu'exceptionnellement.

^b Il y a création de valeur lorsque le résultat d'exploitation net dépasse les coûts du capital moyen investi. Cette méthode permet, outre les comptes du groupe, d'intégrer les risques et l'utilisation des capitaux. Pour le marché des services financiers grand public, la valeur n'est pas calculée sur la base du capital moyen investi mais sur la base des fonds propres réglementaires dans le secteur bancaire selon l'accord de Bâle II, compte tenu d'un coût moyen du capital de 10 % (cf. rapport de gestion 2010 de la Poste 2010, p. 45).

^c Valeur 2003

Le tableau 4 répartit le résultat de la Poste depuis 1998 selon services réservés et services non réservés. Durant cette période, l'importance des services réservés a considérablement diminué, tandis que celle des services non réservés augmentait sensiblement. Le résultat généré avec les services réservés montre une certaine

⁵⁸ Les services réservés comprennent les prestations de la desserte postale de base que seule La Poste Suisse a le droit de proposer et qu'elle est tenue de fournir. Les services non réservés sont toutes les prestations que la Poste fournit, en concurrence avec d'autres prestataires, et qu'elle est tenue de fournir. Cf. art. 3 LPO.

⁵⁹ TCAM = taux de croissance annuel moyen. Il permet de calculer la croissance annuelle moyenne dès lors que la valeur initiale et la valeur finale sont connues.

volatilité pour la période étudiée. Celle-ci s'explique par la baisse générale du volume de lettres (effet de substitution du courrier par les moyens de communication électroniques), par l'augmentation unique des tarifs en 2004 et par la libéralisation progressive du marché en 2004, 2006 et 2009. Le résultat des services non réservés s'est considérablement amélioré (+2,6 % de croissance annuelle moyenne), ce qui est dû en particulier au succès de PostFinance. L'évolution du rendement sur chiffre d'affaires donne une image similaire.

Tableau 4

Résultats des services réservés et non réservés (en millions de CHF)						
	Services réservés			Services non réservés		
	Produits d'exploitation	Résultat d'exploitation	Rendement sur chiffre d'affaires (en %)	Produits d'exploitation	Résultat d'exploitation	Rendement sur chiffre d'affaires (en %)
2010	1469	32	+2,2	2602	335	+12,9
2009 ^a	1641	-8	-0,5	2468	307	+12,4
2008	1835	53	+2,9	2408	347	+14,4
2007	1893	7	+0,4	2492	376	+15,1
2006 ^b	2028	59	+2,9	2344	361	+15,4
2005	2395	142	+5,9	2102	269	+12,8
2004 ^c	2434	206	+8,5	2166	316	+14,6
2003	2625	-63	-2,4	1832	178	+9,7
2002	2729	-96	-3,5	1879	94	+5,0
2001	2748	22	+0,8	1902	68	+3,6
2000	2758	66	+2,4	1893	26	+1,4
1999	2632	39	+1,5	1834	51	+2,8
1998	2457	203	+8,3	1926	41	+2,1
TCAM	-4,2	-14,3	-10,51	+2,6	+19,1	+16,3

Source : la Poste

^a 1^{er} juillet 2009 : abaissement de la limite du monopole sur les lettres de 100 g à 50 g

^b 1^{er} avril 2006 : suppression du monopole sur les lettres de plus de 100 g

^c 1^{er} janvier 2004 : suppression du monopole sur les colis

Pour la comparaison internationale, l'évolution des produits d'exploitation des entreprises postales nationales entre 1998 et 2008 est tout d'abord analysée (cf. tableau 5).⁶⁰ Les valeurs sont indexées de sorte que le résultat de 2008 corresponde pour chaque pays à la valeur 1. Il s'avère que c'est en France et en Autriche que les produits ont le plus progressé depuis 2001. Dans cette comparaison, l'Italie et la Suisse se trouvent en milieu de tableau, les Pays-Bas et le Danemark, en fin. Si l'on

⁶⁰ La comparaison internationale est basée sur les pays suivants : Italie, France, Danemark, Pays-Bas et Autriche. Les entreprises postales de France et d'Italie ont été prises en considération car, à l'instar de La Poste Suisse, elles génèrent au moins 20 % de leurs revenus avec les services financiers. Les entreprises postales des autres pays ne proposent pas de services financiers. Les données proviennent de l'Union postale universelle. Du fait d'autres méthodes de calcul, les indications relatives à la Suisse peuvent varier de celles que La Poste Suisse collecte elle-même.

prend l'année 1998 comme année de référence, La Poste Suisse est en haut du classement.

Le secteur postal au Danemark et aux Pays-Bas ne propose pas de services financiers, ce qui peut expliquer en partie la performance plus faible de ces deux pays. Cependant, la poste autrichienne affiche une bonne performance alors qu'elle non plus ne propose pas ces services. Cette dernière collabore certes étroitement avec l'ancienne Postsparkasse et peut ainsi profiter de synergies. Toutefois, l'effet potentiel au niveau du produit d'exploitation est plus restreint que dans le cas des services financiers de La Poste Suisse.

Tableau 5

Evolution des produits d'exploitation (indice 2008 = 1)						
	CH	IT	FR	DK ^a	NL ^a	AT ^a
2008	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2007	0,89	1,03	1,01	1,02	1,08	0,98
2006	0,78	0,94	0,82	0,93	0,93	0,69
2005	0,73	0,85	0,74	0,85	0,86	0,64
2004	0,76	0,86	0,76	0,90	0,89	0,64
2003	0,68	0,73	0,61	0,81	0,87	0,60
2002	0,67	0,63	0,54	0,76	0,81	0,52
2001	0,57	0,56	0,48	0,69	0,71	0,49
2000	0,54	0,55	0,50	n. d.	0,69	0,52
1999	0,49	0,51	0,49	n. d.	0,70	n. d.
1998	0,53	0,54	0,56	n. d.	0,76	n. d.
Δ p. rapport 2001	+0,43	+0,44	+0,52	+0,31	+0,29	+0,51
Δ p. rapport 1998	+0,47	+0,46	+0,44		+0,24	

Source : Union postale universelle

^a Dans les pays DK, NL et AT, les entreprises postales ne proposent pas de services financiers.

Le tableau 6 représente les résultats des segments depuis 2002. L'évolution montre que l'activité clé d'acheminement du courrier (segment PostMail, -2,1 % par an) et d'exploitation du réseau postal (segment Réseau postal et vente, -2 % par an) a tendance à enregistrer des produits en baisse, tandis que ceux de PostFinance ont sensiblement augmenté (+6 % par an). CarPostal (+4 % par an) et le domaine des colis (Postlogistics +2,1 % par an) enregistrent eux aussi une augmentation de leurs produits.

Tableau 6

Résultat des segments (en millions de CHF)								
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2002	TCAM
PostMail								
Produits d'exploitation	2619	2808	2916	3008	3028	3178	3175	-2,1
Résultat d'exploitation/EBIT	199	198	249	236	383	218	-3	+80,5
Rendement s. chiffre d'affaires (en %)	7,6	7,1	8,5	7,8	12,6	6,9	-0,1	+62,3
PostLogistics								
Produits d'exploitation	1478	1488	1516	1461	1375	1368	1288	+2,1
Résultat d'exploitation/EBIT	164	45	39	76	93	87	-90	+85,1
Rendement s. chiffre d'affaires (en %)	11,1	3,0	2,6	5,2	6,8	6,4	-7,0	+38,8
Swiss Post International								
Produits d'exploitation	788	1028	1034	1145	1079	992	807	-0,3
Résultat d'exploitation/EBIT	49	53	36	34	44	35	30	+5,6
Rendement s. chiffre d'affaires (en %)	6,2	6,0	3,5	3,0	4,1	3,5	3,7	+5,9
Réseau postal et vente								
Produits d'exploitation	1769	1359	1337	1736	1651	1875	2126	-2,0
Chiffre d'affaires net								
Autres articles de marque	482	462	444	420	405	390	n. d.	+4,3
Résultat d'exploitation/EBIT	-108	-113	-95	-25	-111	27	-28	-16,2
Rendement s. chiffre d'affaires (en %)	-6,1	-8,3	-7,1	-1,4	-6,7	1,4	-1,3	-18,8
PostFinance								
Produits d'exploitation	2389	2160	2191	1937	1587	1529	1423	+6,0
Résultat d'exploitation	571	441	229	318	245	312	164	+14,9
Rendement s. chiffre d'affaires (en %)	25,9	21,9	12,7	19,8	18,8	26,4	n. d.	-0,4
CarPostal								
Produits d'exploitation	702	640	604	585	579	559	494	+4,0
Résultat d'exploitation	28	27	27	32	28	29	9	+13,4
Rendement s. chiffre d'affaires (en %)	4,0	4,2	4,5	5,5	4,8	5,2	1,8	+9,3

Source : la Poste

L'évolution des parts de marché dans chaque segment (cf. tableau 7) présente un intérêt certain. Les chiffres sont disponibles depuis 1999 ou depuis l'existence du service. En résumé, on constate que la Poste a perdu des parts de marché pour les envois non adressés et sur le marché des colis, libéralisé ; en revanche, elle en a largement gagné pour les services financiers, et le domaine du transport de

voyageurs enregistre une légère progression de ses parts de marché. Dans le même temps, on note qu'en dépit de l'ouverture progressive du marché du courrier adressé en Suisse, la Poste a encore acheminé 99,75 % des lettres de plus de 50 g en 2010 (Poste : 570 millions de lettres ; autres concessionnaires : 1,38 million de lettres).⁶¹ L'ouverture du marché des lettres adressées de plus de 100 g n'ayant eu lieu qu'en juillet 2009, on peut partir du principe qu'avant cette date, la Poste était quasiment le seul prestataire sur le marché suisse du courrier.

Tableau 7

Parts de marché des différentes unités (en %)													TCAM
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	
PostMail													
Envois non adressés	60	58	56	55	52 ^a	65 ^a	67	66	67	67	67	67	-0,9
Journaux ^b	80	80	72	69	69	58	57	57	58	59	60	60	+2,4
PostLogistics													
Colis jusqu'à 30 kg	75	74	74	74	74	74	74	75	75	78	82	85	-1,0
Distribution le jour-même ^c	39	60	59	48	47	48	58	49					-2,8
Innight ^d	60	65	66	39	37								+10,2
Swiss Post International													
Mail	85	83	82	82	83	76	80	83	85	97	95	99	-1,3
CEC ^e	45	46	46	47	47	47	47	49	50	49	47	48	-0,6
PostFinance													
Opérations passives ^f	11.35	10.2	9.2	7.7	7.5	6.4	6.2	6.0					+8,3
Opérations actives ^g	1.1	1.0	0.9	0.7	0.6	0.5	0.2	0.1					+35,0
Indifférent ^h	1.2	1.2	1.0	0.8	0.8	0.8	0.6	0.7					+7,0
CarPostal													
TRV selon LTV ⁱ	16	16	15	15	15	15	15	14	14				+1,5

Source : la Poste

^a Le recul s'explique en grande partie par une nouvelle méthode de calcul.

^b Les valeurs jusqu'en 2006 varient légèrement de celles de 2007, 2008 et 2009 en raison des changements apportés à la méthode de calcul.

^c Comprend la partie Commerce électronique.

^d Envois exprès transportés dans la nuit

^e CEC = coursier, exprès, colis ; jusqu'en 2005 : valeur moyenne des domaines Colis et Coursier.

^f Fonds des clients Paiements, Epargne, Placements.

^g Comptes à découvert, hypothèques PostFinance, crédits clients commerciaux

^h Valeur des fonds, fonds PostFinance et fonds de tiers, somme de production des assurances-vie, volume des dépôts E-Trading PostFinance

ⁱ Transports régionaux de voyageurs en vertu de la loi sur le transport de voyageurs : chiffre d'affaires de CarPostal par rapport au chiffre d'affaires du marché.

Le tableau 8 permet de tirer des conclusions sur la productivité du personnel dans les entreprises postales des pays comparés. La poste autrichienne (+11,7 %) et la poste française (+7,6%) enregistrent les principales progressions des produits

⁶¹ Cf. rapport d'activité de PostReg 2010, p. 25 s.

d'exploitation par collaborateur, les autres pays affichant une augmentation de la productivité sensiblement plus faible. La Poste Suisse se classe avant-dernière, juste devant la poste danoise.⁶²

Une comparaison directe entre La Poste Suisse et ses homologues française et italienne montre qu'en valeurs relatives, La Poste Suisse est celle qui a le moins augmenté ses produits d'exploitation, mais qu'en 2008, elle et la poste néerlandaise affichaient les produits d'exploitation par collaborateur les plus élevés. Les causes possibles d'une augmentation faible en pourcent en Suisse peuvent notamment être un niveau de départ plus performant (comme aux Pays-Bas), des augmentations de prix plus fortes, des reculs plus faibles des effectifs de l'activité clé et des restrictions en matière de suppression d'offices de poste.

Tableau 8

Productivité du personnel (produits d'exploitation par FTE en 1000 CHF ^a)						
	CH	IT	FR	DK	NL	AT
2008	203	99	145	121	211	165
2007	201	115	155	127	240	171
2006	187	106	126	117	205	123
2005	183	98	116	n. d.	183	113
2004	174	91	114	107	183	101
2003	159	n. d.	91	102	174	93
2002	164	73	80	94	161	76
2001	150	70	81	91	153	n. d.
CAGR	+3,9	+4,4	+7,6	+3,6	+4,1	+11,7

Source : Union postale universelle

^a L'Union postale universelle affiche les valeurs pour les produits d'exploitations dans l'unité de compte DTS. Les valeurs ont été converties (cours à la fin décembre 2010).

3.2.2 Performance du point de vue des clients

Le tableau 9 est consacré au respect des délais d'acheminement en pourcent d'envois. Une amélioration de 0,6 % a été enregistrée entre 1999 et 2010 pour les lettres du courrier A (97,2 % acheminés dans le respect des délais). Pour le courrier B, le délai d'acheminement est respecté dans 98,5 % des cas (+0,3 %). La ponctualité s'est sensiblement améliorée pour les colis : en 2010, 97,7 % des colis Priority (+7,1 %) et 97,5 % des colis Economy (+2,7 %) sont parvenus à temps à leurs destinataires. Dans le domaine des envois importés, Swiss Post International a enregistré une valeur de 93,4 % (+0,3 %) et, dans le domaine des exportations, elle s'est considérablement améliorée par rapport à 2002 avec une progression de 6,3 % pour passer à 91,9 % d'envois distribués à temps.

⁶² L'augmentation des produits d'exploitation par collaborateur ne s'explique donc pas uniquement par l'existence (CH, IT, FR) ou par l'absence (DK, NL, AT) du domaine d'activité Services financiers.

Tableau 9

Respect du délai d'acheminement (% des envois)						
Unité	PostMail		PostLogistics		Swiss Post International	
	Courrier A	Courrier B	PostPac Priority	PostPac Economy	Lettres Importation	Lettres Exportation
2010	97,2	98,5	97,7	97,5	93,4	91,9
2009	97,7	98,4	97,8	98,1	94,0	94,5
2008	95,9	95,9	98,0	98,7	92,6	90,4
2007	97,1	96,7	97,6	97,5	94,9	91,3
2006	98,0	98,3	97,3	97,6	95,3	92,4
2005	97,7	98,2	97,8	97,8	95,1	90,3
2004	97,4	97,4	95,8	97,7	95,4	88,2
2003	97,9	98,2	97,3	97,8	94,3	89,5
2002	97,3	98,1	93,9	94,5	94,7	85,6
2001	97,6	98,4	92,6	93,4	94,1	n. d.
2000	97,1	97,9	n. d.	n. d.	93,4	n. d.
1999	96,6	98,2	90,6	94,8	93,1	n. d.
Δ	+0,6	+0,3	+7,1	+2,7	+0,3	+6,3

Source : la Poste

En comparaison internationale, les délais d'acheminement de La Poste Suisse sont également relativement bons (cf. tableau 10). Selon WIK (2010), les postes autrichienne et néerlandaise ont affiché en 2009 les meilleurs résultats pour l'envoi de lettres. La Poste Suisse a l'objectif de respect des délais le plus exigeant d'Europe, objectif qu'elle a dépassé ces deux dernières années. Elle l'a manqué de peu en 2008 seulement, en raison du passage au traitement du courrier dans les nouveaux centres courrier.

Tabelle 10

Objectif fixé et résultat pour la distribution de lettres de la catégorie la plus rapide, le jour ouvrable suivant (J+1)		
2009 (en %)	Résultat	Objectif
Poste Suisse (CH)	97,9	97,0
Österreichische Post AG (AT)	96,0	95,0
TNT (NL)	95,2	95,0
Deutsche Post DHL (DE)	94,4	80,0
Poste Italiane (IT)	90,7	88,5
Groupe La Poste (FR)	84,7	85,0
Bpost (BE)	93,2	95,0

Source : WIK Consult 2010, p. 23, Deutsche Post DHL (pas de publication), IPC Global Postal Industry Report 2010

Il ressort de la comparaison des prix pour les différentes catégories de poids et de leur évolution une image plus différenciée. Les prix sont basés sur les parités de pouvoir d'achat pour les années 2010 (janvier) et 2000 (novembre) pour les pays suivants : Autriche, Belgique, Danemark, Pays-Bas et Suisse (cf. tableau 11).

Pour l'envoi de lettres domestiques en courrier A, La Poste Suisse est, dans cinq des six catégories prises en compte, le prestataire le moins cher en parité de pouvoir d'achat.⁶³ Outre La Poste Suisse, seule la poste danoise propose, dans cette comparaison, un produit Economy avec un délai d'acheminement plus long (courrier B). Ses prix sont plus élevés que ceux de la Suisse dans les six catégories.⁶⁴

⁶³ Une étude contestée réalisée par WIK Consult en 2010 et consacrée au marché postal suisse en comparaison européenne conclut que, pour la catégorie des lettres de moins de 20 g, la Suisse affichait en 2009 le niveau de prix le plus élevé en parité de pouvoir d'achat. Toujours selon cette étude, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas pratiquent les prix les plus faibles. La Poste conteste cette étude, car la catégorie des lettres de moins de 20 g n'existe pas en Suisse (le prix des lettres augmente à partir de 100 g). Cette catégorie est toutefois très importante.

⁶⁴ Il conviendrait de débattre de la question de savoir si une parité de pouvoir d'achat est ou non admissible. Outre les différences de change, des différences de pouvoir d'achat sont également prises en compte dans un panier de prestations fictif. Le pouvoir d'achat étant élevé en Suisse, les prix indexés sont plus bas en Suisse et plus élevés dans les autres pays.

Tableau 11

Comparaison des prix des lettres domestiques en 2010 (en PPA CHF) / Evolution par rapport à 2000 (en PPA CHF).

	Belgique		Danemark		Pays-Bas		Autriche		Suisse	
	Prix	Δ (%)	Prix	Δ (%)						
Priority (courrier A)										
20 g	1,1	+19,1	1,1	+18,0	0,8	+7,9	1,0	-12,9	1,0	+11,1
50 g	1,1	-36,5	1,1	-14,6	1,6	+6,5	1,4	+19,0	1,0	+11,1
100 g	2,1	+12,8	2,4	+78,4	2,5	+7,0	1,8	+5,1	1,0	+11,1
250 g	3,2	+21,8	3,5	+54,1	3,3	+6,9	2,3	-16,7	2,0	+53,8
500 g	5,3	+27,1	5,7	+42,2	4,1	-14,4	3,2	+0,3	2,0	-9,1
1000 g	5,3	+1,7	7,4	+49,4	4,9	-14,6	5,1	+2,0	4,0	-20,0
Economy (courrier B)										
20 g			1,0	+13,1					0,9	+21,4
50 g			1,0	-18,8					0,9	+21,4
100 g			2,3	+77,5					0,9	+21,4
250 g			3,4	+57,8					1,8	+63,6
500 g			5,5	+45,8					1,8	0,0
1000 g			7,2	+52,3					3,6	-20,0

Source : la Poste

Comme le montre le tableau 12, la situation concernant l'envoi de colis domestiques est similaire. Dans six des huit catégories prises en compte, la Poste est, par comparaison (parité de pouvoir d'achat), le prestataire le moins cher.⁶⁵

⁶⁵ Pour les comparaisons des prix concernant l'envoi de lettres et de colis à l'étranger, cf. annexe (Materialien).

Tableau 12

Comparaison des prix des colis domestiques en 2010 (en PPA CHF) / Evolution par rapport à 2000 (en PPA CHF).

	Belgique		Danemark		Pays-Bas		Autriche		Suisse	
	Prix	Δ (%)	Prix	Δ (%)	Prix	Δ (%)	Prix	Δ (%)	Prix	Δ (%)
Priority domestiques										
2 kg	10,3	+63,7	14,3	+82,9	12,5	+1,3			8,0	+2,6
5 kg	13,9	-1,6	14,3	+82,9	12,5	+1,3			10,0	+11,1
10 kg	13,9		19,1		12,5				13,0	
20 kg	17,4	-4,4	30,6	+93,7	24,1	+29,7			19,0	+11,8
Economy domestiques										
2 kg	9,9						7,7		6,0	+3,4
5 kg	13,5						11,6		8,0	+14,3
10 kg	13,5						14,5		11,0	
20 kg	17,1						18,4		16,0	+6,7
Priority Europe										
2 kg	46,8	+5,5	43,7	+138,4	24,3	-29,3	29,8	+13,7	36,0	+20,0
5 kg	46,8	+5,5	58,6	+127,9	36,2	+5,3	40,8	+3,8	45,0	+4,7
10 kg	70,1	+41,6	83,4	+119,4	46,8	-0,1	59,2	-3,2	53,0	-1,9
20 kg	93,5	+49,4	133,1	+112,5	63,3	-11,7	95,9	-8,5	69,0	+7,8

Source : la Poste

Enfin, la satisfaction de la clientèle est étudiée. Le tableau 13 montre l'évolution de cette satisfaction entre 1999 et 2010. On remarque que, depuis son autonomisation, la Poste est parvenue à l'augmenter dans toutes les unités. Globalement, les valeurs sont plus élevées chez les clients privés que chez les clients commerciaux, CarPostal constituant une exception dans le domaine du transport des pendulaires, lequel enregistre les indices de satisfaction les plus faibles.

Tableau 13

Satisfaction de la clientèle ^a								
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	1999	TCAM
Clients privés								
Offices de poste clients privés	87	87	86	88	87	86	81	+0,6
PostFinance	85	84	85	84	84	84	81	+0,4
CarPostal Voyageurs de loisirs	83	81	82	82	81	81	75	+0,9
CarPostal Pendulaires	75	73	75	73	73	73	71	+0,5
Clients commerciaux								
PostMail	78	76	77	78	76	74	71	+0,8
PostLogistics ^a	79	79	79	79	80	79	61	+2,2
Swiss Post International	72	75	75	75	75	73	69	+1,1
Gestion des clients stratégiques	81	78	73	75	76	72	n. d.	+1,3
Offices de poste PME	81	80	80	83	81	80	79	+0,2

Source : la Poste

^a La satisfaction de la clientèle dépend de la méthode utilisée pour la calculer. De ce fait, seule l'évolution au fil du temps présentée dans le tableau peut être analysée avec fiabilité.

3.2.3 Conclusion

L'évaluation des indicateurs montre que, globalement, la Poste s'est développée sainement depuis 1998 et affiche des résultats concurrentiels en comparaison internationale. Le tableau 14 propose un récapitulatif des indicateurs exposés plus haut.

On remarque l'importance croissante des services non réservés, pour lesquels le rendement sur chiffre d'affaires est supérieur à 10 %. La transformation de la Poste en établissement autonome de droit public a ouvert des perspectives à l'entreprise, notamment en lui permettant d'étendre ses domaines d'activité. Dans le même temps, il est nécessaire qu'elle se lance dans de nouveaux domaines d'activité. Le Conseil fédéral attend du groupe qu'il fournisse ses prestations et ses mandats en les autofinçant, ce qui, à long terme, ne devrait être réalisable, du fait de la perte de parts de marché et du recul du volume des envois dans le secteur postal traditionnel (lettres, transport de journaux, trafic des paiements au guichet), que par le biais de l'extension des domaines d'activité.

Les reculs enregistrés dans les segments Réseau postal et vente ainsi que PostMail ne sont pas à mettre principalement sur le compte de l'ouverture du marché, mais sur celui des évolutions technologiques dans le domaine de la communication, lesquelles ont eu pour effet une concurrence intermodale accrue. De même, l'excellent résultat de PostFinance n'est pas dû à l'autonomisation ou à l'ouverture du marché.

La Poste fournit des prestations d'excellente qualité, qui sont appréciées des clients. Les changements depuis qu'elle est devenue autonome sont mineurs. En parité de pouvoir d'achat, le niveau des prix est, en comparaison internationale, modéré à

avantageux, ce qui n'est pas le cas sans parité de pouvoir d'achat (sachant que l'étude est contestée).

Tableau 14

Evolution de la performance de la Poste	
Performance du point de vue de l'entreprise	Evolution depuis l'autonomisation ou le début de la série de données chronologiques ⁶⁶
Bénéfice consolidé	En hausse
Part des fonds propres	En hausse
Rendement sur chiffre d'affaires	En hausse
Valeur de l'entreprise	En hausse
Rapport entre services réservés et services non réservés	En hausse (transfert vers les services non réservés, qui génèrent un rendement sur chiffre d'affaires élevé)
Evolution des produits d'exploitation en comparaison avec des entreprises européennes	Moyenne
Résultat des segments	En hausse (forte croissance chez PostFinance) et en baisse (recul chez Réseau postal et vente ainsi que chez PostMail)
Parts de marché des unités	En hausse (PostFinance) et en baisse (colis)
Productivité du personnel en comparaison avec des entreprises européennes	Supérieure à la moyenne (valeurs absolues), inférieure à la moyenne (valeurs relatives)
Performance du point de vue du client	
Respect des délais d'acheminement	En hausse
Respect des délais d'acheminement en comparaison avec des entreprises européennes	Supérieur à la moyenne
Prix en comparaison avec des entreprises européennes	Moyens
Satisfaction de la clientèle	En hausse

⁶⁶ Pour les chiffres nationaux, les expressions « en hausse », « stable » et « en baisse » sont utilisées. Pour la comparaison internationale, il s'agit de « supérieur à la moyenne », « moyen » et « inférieur à la moyenne ».

3.3

CFF

3.3.1

Performance du point de vue de l'entreprise

Depuis que les CFF sont devenus autonomes, le résultat d'exploitation et le bénéfice du groupe sont soumis à des variations d'une certaine ampleur. Dans le cadre de la comparaison longitudinale, tant le résultat d'exploitation que le bénéfice consolidé ont toutefois augmenté, respectivement de 4,4 % et de 8,0 % par an (cf. tableau 15)⁶⁷.

Tableau 15

Résultat du groupe (en millions de CHF) ^a								
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	1999	TCAM
Groupe								
Produits d'exploitation	7842,0	7823,8	7987,2	7673,9	7216,8	7087,8	5756,1	+2,6
Résultat d'exploitation/EBIT	509,3	514,9	476,0	226,0	343,8	-79,2	303,8	+4,4
Bénéfice consolidé	298,3	369,8	345,0	80,4	80,4	259,4	118,0	+8,0
Rendement sur chiffre d'affaires (en %)	3,8	4,7	4,3	1,0	1,1	3,7	2,0	+5,5

Source : CFF

En comparaison internationale, l'évolution du résultat d'exploitation montre que, à l'instar des chemins de fer autrichiens, néerlandais, norvégiens et suédois, les CFF se sont sensiblement améliorés par rapport à 2001.⁶⁸ Le résultat d'exploitation s'est uniquement détérioré pour les entreprises belge et danoise (cf. tableau 16). En chiffres absolus, les CFF occupent la première place et, en valeurs relatives, la progression est moyenne.

⁶⁷ Il est à noter que la politique des transports a créé un contexte régulateur, qui a une influence directe sur les résultats des divisions. Sont notamment concernés les prix et l'attribution des sillons, la compensation financière du trafic régional déficitaire et le monopole du trafic longue distance.

⁶⁸ Pour la comparaison internationale de la performance du point de vue de l'entreprise, nous avons retenu les anciens chemins de fer nationaux d'Autriche, de Belgique, du Danemark, de Finlande, des Pays-Bas, de Norvège et de Suède. Dans cinq de ces pays, le réseau ferroviaire a été séparé du trafic des trains et il existe donc des entreprises distinctes pour l'infrastructure ferroviaire. Il s'agit du Danemark (BDK), de la Finlande (RHK), des Pays-Bas (ProRail), de la Norvège (JBV) et de la Suède (BV). De plus, dans ces pays, les chemins de fer transportent exclusivement des voyageurs, à l'exception de la Finlande. Outre les CFF, les chemins de fer autrichiens (ÖBB), belges (SNCB/NMBS) et finlandais (VR) fournissent des prestations à la fois dans le transport de voyageurs et dans celui de marchandises.

Tableau 16

Résultat d'exploitation (en millions d'euros) ^a		2009	2008	2007	2006	2001	TCAM
ÖBB	AT	314	51	514	314	132	+10,1
SNCB/NMBS	BE	-788	-211	-112	-138	38	-111,0
DSB	DK	114	149	174	177	160	-3,7
VR (F)	FI	27	13	38	30	25	+0,9
NS	NL	161	328	355	310	17 ^a	+32,5
NSB	NO	5	7	29	35	-2	+26,0
SJ	SE	59	85	90	66	19 ^b	+17,6
CFE	CH	342	300	137	218	166	+8,4

Source : UIC

^a DK, NL, NO, SE : du fait de l'absence de données, l'exploitation de l'infrastructure n'a pas été prise en compte.

^a Valeur de 2002.

^b Valeur de 2003.

Depuis l'autonomisation, la part des fonds propres est demeurée stable au niveau du groupe. Après une progression continue, elle a reculé de près de 10 points de pourcentage en 2006. Bien que, depuis, elle se soit ressaisie légèrement, elle n'est plus parvenue à retrouver son niveau de départ. La situation du trafic de marchandises est beaucoup plus préoccupante : tandis qu'il atteignait une part de fonds propres d'un peu moins de 60 % en 2002, celle-ci ne représentait plus en 2009 qu'un peu plus de 20 % chez CFE Cargo (cf. tableau 17). Par conséquent, le recul des fonds propres à l'échelon du groupe provient quasi exclusivement du domaine des marchandises.

Tableau 17

Part des fonds propres (en %)			
	Groupe	Trafic voyageurs	Trafic marchandises
2010	58,4	44,7	36,1
2009	57,8	46,4	21,7
2008	57,6	48,5	24,7
2007	56,7	47,0	24,6
2006	56,8	46,5	38,3
2005	66,2	45,8	39,0
2004	63,7	46,1	48,6
2003	62,7	46,6	55,4
2002	60,9	46,2	57,3
TCAM	-0,5	-0,4	-5,0

Source : CFE

Les résultats des segments (cf. tableau 18) permettent de tirer les conclusions suivantes : la dégradation du résultat est principalement à mettre sur le compte de deux divisions ; depuis 2000, CFE Cargo affiche en permanence des résultats

d'exploitation négatifs. Des pertes record ont été enregistrées en 2007 avec 180 millions de francs. La division Infrastructure dégage elle aussi des résultats d'exploitation négatifs chaque année. Les résultats cependant positifs à l'échelle du groupe sont dus en premier lieu aux bénéfices enregistrés dans le transport de voyageurs.⁶⁹

Tableau 18

Résultat des segments (en millions de CHF) ^a							
	2010	2009	2008	2007	2006	2003	TCAM
Trafic voyageurs							
Produits d'exploitation	4280,8	4121,6	3881,3	3846,3	3615,5	3085,7	+4,2
Résultat d'exploitation/EBIT	375,1	334,2	296,6	249,5	250,0	166,4	+10,7
Rendement sur CA (en %)	6,8	6,8	7,1	5,0	5,4	3,0	+10,77
CFF Cargo							
Produits d'exploitation	982,8	1030,6	1259,0	1268,8	1229,0	1283,6	-3,3
Résultat d'exploitation/EBIT	-52,3	-50,4	-3,7	-180,0	-29,2	-19,2	-13,3
Rendement sur CA (en %)	-6,5	-6,1	-2,4	-15,0	-3,0	-2,6	-12,1
Infrastructure							
Produits d'exploitation	3255,8	3161,9	3117,5	3115,2	3067,0	2954,1	+1,2
Résultat d'exploitation/EBIT	-124,2	128,3	-112,6	-107,5	-91,1	-110,5	-1,5
Rendement sur CA (en %)	0,1	-0,2	1,0	1,0	3,0	-0,3	+22,3
Immobilier							
Produits d'exploitation	685,9	825,8	705,2	661,6	602,5	491,9	+4,2
Résultat d'exploitation/EBIT	246,7	361,9	290,9	270,9	229,8	48,1	+22,7
Rendement sur CA (en %)	0,5	0,8	0,5	4,9	4,6	-9,6	+78,3

Source : CFF

^a La segmentation en divisions Trafic voyageurs, CFF Cargo, Infrastructure, Immobilier et Unités centrales n'existe que depuis 2003. Etant donné que la Confédération n'assigne aucun objectif spécifique concernant le segment Unités centrales, ces dernières ne sont pas présentées.

^b Sans les paiements compensatoires de la division Immobilier

La productivité du personnel peut être calculée à l'aide du rapport entre produits d'exploitation et effectifs. On remarque que, pour un domaine basé uniquement sur des chiffres, l'évolution de la productivité au sein des CFF - +3,6 % - est légèrement inférieure à la moyenne dans le cadre de la comparaison internationale (la base de départ étant le niveau de l'année 2001, le plus élevé en valeur absolue). Parmi les compagnies intégrées (sans séparation entre infrastructure et exploitation des trains), les CFF sont encore aujourd'hui les plus performants (cf. tableau 19).

⁶⁹ Cf. rapport de gestion CFF 2009, p. 132.

Tableau 19

Productivité du personnel (produits d'exploitation / effectifs en moyenne annuelle) ^a							
en 1000 euros		2009	2008	2007	2006	2001	TCAM
ÖBB ^b	AT	125,0	135,4	127,2	123,2	74,9	+5,9
SNCB/NMBS ^b	BE	99,2	110,0	103,8	88,6	74,4	+3,3
DSB	DK	167,6	188,6	165,3	160,2	120,7	+3,7
VR (F) ^b	FI	84,8	86,6	80,0	76,7	57,4	+4,4
NS	NL	452,7	421,0	415,5	436,8	117,5	+16,2
NSB	NO	169,9	188,9	205,7	189,9	109,5	+5,0
SJ	SE	236,0	249,2	256,9	230,1	n. d.	+0,3
CFF ^b	CH	203,4	197,7	186,3	179,6	148,5	+3,6

Source : UIC

^a DK, NL, NO, SE : faute de données, l'exploitation de l'infrastructure n'a pas été prise en considération.

^b Compagnies ferroviaires intégrées (pas de séparation entre infrastructure et exploitation des trains)

Parallèlement à la progression des produits d'exploitation, les pouvoirs publics ont augmenté leurs prestations (cf. tableau 20). Celles-ci augmentent à un rythme constant.

Tableau 20

Prestations des pouvoirs publics						
en millions de CHF	2010	2009	2008	2007	2006	TCAM
Groupe	2603	2780	2668	2225	2220	
Prestations et indemnités pour l'infrastructure	1613	1566	1554	1448	1341	+3,2
Prêts des pouvoirs publics pour l'infrastructure ^a	411,4	645	559	237	365,6	+2,4
Indemnités pour le trafic marchandises combiné	22	10	13	12	14	+9,5
Indemnités pour le trafic voyageurs régional	556	559	542	528	500	+2,2

Source : CFF

^a Il ne s'agit pas de prêts au sens propre du terme, mais de financements pour des commandes d'infrastructure supplémentaires, lesquelles ne seraient pas finançables par les CFF sans moyens supplémentaires – les prêts ne doivent pas être remboursés.

La part des prestations des pouvoirs publics en comparaison internationale ne manque pas d'intérêt⁷⁰. Les compagnies ferroviaires prises en compte pour la période entre 2003 et 2009 sont celles d'Autriche, de Belgique, de Norvège et de Suisse. On remarque que la part des paiements compensatoires et des subventions dans les produits d'exploitation est la même pour les CFF que pour la

⁷⁰ Les chiffres proviennent de la banque de données de l'UIC. Cette dernière ne mentionne pas les critères d'attribution des subventions, ce qui rend difficile la comparaison des chemins de fer nationaux européens avec les CFF.

SCNCB/NMBS (BE) et ÖBB (AT), mais sensiblement inférieure à celle de la compagnie norvégienne. Chez les CFF, cette valeur a augmenté d'un peu moins de 5 points de pourcentage depuis 2003, alors que les trois autres compagnies ont enregistré une baisse sensible. Cela tient au fait que les paiements compensatoires et les subventions ont progressé considérablement plus (+43,5 %) que les produits d'exploitation (+24,6 %). Seule la compagnie ÖBB affiche une hausse des prestations des pouvoirs publics (+9,7 %). Grâce à celle-ci toutefois, les produits d'exploitation ont progressé plus fortement sur la même période (+51,1 %) (cf. tableau 21).

Tableau 21

Part des prestations des pouvoirs publics dans les produits d'exploitation (en %) ^a								
		2009	2008	2007	2003	Δ part moyens publics	Δ en % moyens publics	Δ en % produits d'expl. ^b
ÖBB	AT	32,8	30,2	29,9	45,2	-12,4	+9,7	+51,1
SNCB/ NMBS	BE	33,9	38,4	39,4	49,5	-15,6	-21,3	+14,9
NSB + JBV	NO	58,0	56,7	56,8	125, 3	-67,3	-11,0	+92,2
SBB CFF FFS	CH	34,6	32,6	25,6	30,0	+4,6	+43,5	+24,6

Source : UIC

^a Par les contributions financières exposées ici, on entend la somme de toutes les contributions publiques versées aux entreprises (infrastructure et trafic). Les chiffres étant basés sur une méthode de calcul de l'UIC, une comparaison directe avec le tableau 20 n'est pas possible.

^b Produits d'exploitation, indemnités incluses.

A l'inverse des entreprises la Poste et Swisscom, autonomes sur le plan financier, le calcul de la valeur de l'entreprise s'avère problématique, en particulier du fait des prestations financières élevées de l'Etat. Une évaluation sur la base de la valeur de l'action est impossible faute de cotation en bourse (à l'inverse de Swisscom) et une évaluation fondée sur la méthode du *discounted cash flow* est elle aussi exclue étant donné que les cash flows disponibles des années passées étaient majoritairement négatifs. Une évaluation de CFF SA basée uniquement sur la gestion d'entreprise induirait probablement en erreur et, à ce jour, aucune autre étude s'appuyant sur des méthodes alternatives de calcul de la valeur de l'entreprise des CFF n'a été réalisée.⁷¹

Il est par exemple possible d'étudier l'évolution des parts de marché. Pour les CFF, cela n'est pertinent que dans un domaine d'activité pour lequel il existe un marché, c'est-à-dire pour CFF Cargo. A titre d'exemple pour l'environnement de CFF Cargo, l'évolution des parts de marché sur l'axe du Gothard est exposée ci-après (cf. tableau 22). On constate que, depuis l'ouverture du marché en 2000, CFF Cargo a perdu constamment des parts de marché (env. 7,2 % chaque année), tandis que les entreprises concurrentes en gagnaient dans le même ordre de grandeur. L'ouverture du marché européen du transport de marchandises a toutefois permis à CFF Cargo

⁷¹ Dans le compte d'Etat 2010, la Confédération présente toutefois, pour les CFF, une valeur comptable de 9,971 milliards de francs.

de gagner des parts de marché en Allemagne et en Italie, mais n'a pas permis de compenser les pertes enregistrées sur le marché suisse.

Tableau 22

Parts de marché trafic marchandises Nord/Sud (axe du Gothard)			
	CFF Cargo en %	CFF Cargo en t-km n ^b	Autres CCF ^c en t-km n
2010 ^a	48	n. d.	n. d.
2009	48	10,0	10,9
2008	50	12,7	12,8
2007	55	13,9	11,4
2006	58	14,8	10,5
2005	63	14,5	8,5
2004	74	16,6	5,9
2003	81	16,7	3,9
2002	91	18,1	1,7
2001	98	20	0,5
2000	100	21	0
Δ	-52	-7,2 (TCAM)	10,9

Source : CFF

^a Valeur 2010 provisoire

^b Tonnes-kilomètres nettes

^c CCF : compagnies de chemins de fer

3.3.2 Performance du point de vue des clients

En dépit d'une importante progression du trafic⁷² ces dernières années, le trafic voyageurs a réussi à améliorer la ponctualité des trains de voyageurs entre 1999 et 2010. Du côté de CFF Cargo, par contre, les chiffres sont nettement moins bons. Le trafic marchandises est nettement plus ponctuel sur le réseau CFF que dans le domaine des transports en général. Il enregistre des valeurs quasiment constantes depuis 1999 (cf. tableau 23).

⁷² En 1999, les CFF ont transporté 12 615 millions de personnes-kilomètres et, en 2009, 16 182 millions de personnes-kilomètres (augmentation annuelle : 2,3 %). En 1999, les prestations de CFF Cargo ont atteint 870 millions de tonnes-kilomètres et, en 2009, 11 674 millions de tonnes-kilomètres (augmentation annuelle : 26,6 %).

Tableau 23

Ponctualité (part en %)			
	Trafic voyageurs ^a	Ponctualité CFF Cargo ^b	Trains marchandises réseau CFF ^c
2010	96,1	73,3	95,5
2009	96,3	80,2	91,6
2008	95,8	81,5	89,7
2007	95,9	80,5	89,4
2006	95,9	81,0	89,2
2005	95,7	74,4	90,3
2004	95,5	92,2	92,2
2003	95,2	90,7	90,7
2002	94,9	90,5	90,5
2001	94,0	94,0	94,0
2000	94,0	95,0	94,0
1999	92,0	94,0	92,0
Δ en %	+4,7	-20,7	+3,5

Source : CFF

^a Trains de voyageurs avec un retard de maximum 5 minutes en %.⁷³

^b Trains de marchandises avec un retard de maximum 60 minutes en %. Les valeurs de 1999 à 2004 se réfèrent à un retard de maximum 30 minutes.

^c Trains de marchandises avec un retard de maximum 30 minutes.

Le tableau 24 montre que les CFF ne sont quasiment pas parvenus, ces dernières années, à améliorer la satisfaction des clients ou que cette dernière est demeurée constante à un niveau relativement élevé. Pour l'indice utilisé, une échelle allant de 1 à 100, le trafic voyageurs et le trafic suisse de marchandises ont obtenu en 2010 une valeur de 75,9 et le trafic international de marchandises, un peu moins de 74,1.

⁷³ Cette valeur est calculée de façon standardisée. On peut toutefois se demander si elle est déterminante ou s'il ne faudrait pas plutôt calculer si les correspondances sont assurées.

Tableau 24

Satisfaction des clients (indice 1–100) ^a			
	Trafic voyageurs	Trafic marchandises (CH)	Trafic marchandises (int.)
2010	75,9	74,6	74,1
2009	75,6	76,0	79,0
2008	76,5	75,0	72,0
2007	76,8	75,0	76,0
2006	77,0	73,0	79,0
2005	76,0	69,0	n. d.
2004	76,0	72,0	n. d.
2003	n. d.	73,0	n. d.
2002	n. d.	75,0	n. d.
2001	n. d.	74,0	n. d.
2000	n. d.	73,0	n. d.
1999	n. d.	75,0	n. d.
Δ	-0,1	-0,4	-4,9

Source : CFF

^a L'indice de satisfaction des clients comprend plusieurs questions concernant le confort, l'offre de places assises et la propreté. Un Conseil clientèle a été mis en place afin que les potentiels d'amélioration puissent être identifiés. De plus, les CFF recourent à des clients test, lesquels jugent, par exemple, la propreté dans les trains et les gares.

3.3.3 Conclusion

Depuis qu'ils sont devenus autonomes, en 1999, les CFF se sont globalement développés positivement. Certains aspects doivent toutefois être considérés d'un œil critique. Le tableau 25 propose un récapitulatif de l'évaluation.

Ainsi, le résultat annuel a été sensiblement amélioré ces dernières années ; cependant, la contribution de chaque division à ce résultat varie fortement. La division Cargo continue d'enregistrer des pertes, ce qui se répercute notamment sur une part des fonds propres en forte baisse. De plus, les prestations des pouvoirs publics ont augmenté, ce qui relativise la progression du résultat annuel.

En comparaison internationale, le résultat d'exploitation est élevé en valeurs absolues, mais, en valeurs relatives, la croissance de ces dernières années est moyenne.

De même, en comparaison internationale, la productivité du personnel est élevée en valeurs absolues et sa croissance relative est moyenne.

On remarque peu de changements concernant la ponctualité et la satisfaction de la clientèle ces dernières années. Du point de vue relatif, les valeurs se maintiennent à un niveau élevé, mais n'ont pu être améliorées davantage encore. Il faut tenir compte du fait qu'aujourd'hui, les CFF ont atteint les limites de capacités de leur réseau et que, par conséquent, il est d'autant plus difficile de maintenir le niveau de ponctualité en cas d'augmentation des kilomètres parcourus.

Enfin, on retiendra que, en comparaison internationale, les CFF ont pu, ces dernières années, renforcer leur position dans le trafic suisse de voyageurs, mais que les améliorations relatives ne sont pas supérieures à la moyenne du secteur. Ajoutons toutefois que les CFF se situent déjà à un niveau élevé. On notera, concernant CFF Cargo, que celle-ci évolue dans un contexte très difficile du fait de la politique de transfert du trafic, du mandat de trafic marchandises par wagons complets et du fait que, dans le trafic international (Rotterdam-Gênes, p. ex.), la concurrence (les chemins de fer allemands (DB) et français (SNCF)) présente d'autres dimensions.⁷⁴ Cela peut expliquer les valeurs en baisse au sein de CFF Cargo.

Tableau 25

Evolution de la performance des CFF	
Performance du point de vue de l'entreprise	Evolution depuis l'autonomisation ou le début de la série de données chronologiques
Bénéfice consolidé	En hausse
Part des fonds propres	En baisse (surtout à travers recul de CFF Cargo)
Rendement sur chiffre d'affaires	En hausse
Résultat des segments	Trafic voyageurs : en hausse Immobilier : en hausse Trafic marchandises : en baisse Infrastructure : stable (réglementée par la loi)
Productivité du personnel en comparaison avec des entreprises européennes	Moyenne
Prestations des pouvoirs publics	En hausse
Soutien de l'Etat en comparaison avec des entreprises européennes	Moyenne
Parts de marché CFF Cargo dans trafic nord-sud	En baisse
Performance du point de vue des clients	
Ponctualité	En baisse (CFF Cargo) à en hausse
Satisfaction de la clientèle	Stable

⁷⁴ Cet exposé concerne la situation du marché du trafic marchandises sur rail. Il conviendrait également de tenir compte (mais cela n'entre pas dans le cadre de la présente étude) de la concurrence entre le rail et la route.

3.4 Swisscom

3.4.1 Performance du point de vue de l'entreprise

Entre 1998 et 2010, le chiffre d'affaires du groupe Swisscom a augmenté en moyenne de 1,2 % par an (cf. tableau 26). Durant la même période, l'EBITDA a progressé de 0,2 % par an. Le bénéfice consolidé est en augmentation de 1,2 % par an. Ce résultat s'explique notamment par le maintien des parts de marché à un niveau élevé (cf. tableau 31) et par la gestion des coûts. Si les opérations avec debitel et Fastweb n'étaient pas prises en considération, le résultat de l'analyse serait différent : le chiffre d'affaires aurait diminué de 0,8 % et l'EBITDA de 1,0 % par an.

Par rapport à 1998, la part des fonds propres est demeurée quasi stable et se situe à 29,8 %. En 2005, elle a atteint 49,4 % puis est descendue à 28,9 % à l'issue du rachat de la part de 25 % détenue par Vodafone dans Swisscom Mobile et des rachats d'actions en 2006, pour atteindre en 2008 son niveau le plus faible – 25,3 % – à la suite de l'acquisition de Fastweb ; elle s'est reprise récemment.⁷⁵

Tableau 26

Résultat du groupe (en millions de CHF)							
	2010	2009	2008	2007 ^c	2006	1998 TCAM	
Groupe							
Produits d'exploitation (chiffre d'affaires)	11 988	12 001	12 198	11 089	9 653	10 388	+1,2
EBITDA ^a	4 597	4 666	4 789	4 501	3 787	4 513	+0,2
Résultat d'exploitation/EBIT ^c	2 625	2 678	2 640	2 515	2 352	2 892	-0,8
Bénéfice consolidé (bénéfice net)	1 786	1 925	1 751	2 071	1 905	1 546	+1,2
Rendement sur CA (en %)	16,0	14,4	18,7	19,7	15,9	15,0	+0,6
Part des fonds propres (en %)	29,8	30,6	25,3	25,4	28,9	31,6	-0,5
Groupe sans Fastweb / debitel							
Produits d'exploitation (chiffre d'affaires)	9 426	9 218	9 500	9 616	9 653	10 388	-0,8
EBITDA ^b	4 008	3 835	3 925	4 003	3 787	4 513	-1,0

Source : Swisscom

^a Définition de l'EBITDA : résultat d'exploitation avant amortissements et dépréciations d'immobilisations corporelles et d'immobilisations incorporelles ainsi que recettes provenant de la vente de filiales, résultat net, quote-part du bénéfice des sociétés associées et charge d'impôt sur le résultat.

^b 1999 : acquisition de debitel ; 2004 : vente de debitel ; 2006 : rachat des parts de Vodafone dans Swisscom Mobile ; 2007 : acquisition de Fastweb.

^c EBIT avant transactions uniques

L'évolution du chiffre d'affaires du groupe Swisscom sur le marché domestique est comparable à celle d'autres entreprises de télécommunications nationales en Europe

⁷⁵ La présentation du résultat par segments est peu probante. Le groupe est restructuré régulièrement, ce qui complique la comparaison. Ainsi, en 2007, Swisscom Suisse était structuré selon les divisions Fixnet / Mobile / Solutions / Autres / Corporate. Depuis 2008, Swisscom (Suisse) SA se compose de Clients privés / PME / Grandes entreprises / Réseaux / Wholesale.

(opérateurs) (cf. tableau 27). Des chiffres en la matière sont disponibles depuis 2005. La comparaison montre que Swisscom Suisse, comme la plupart des entreprises, a enregistré des baisses de son chiffre d'affaires. Cela tient à l'importante érosion des prix sur le marché des télécommunications. Du fait de nouvelles sources de recettes (Internet haut débit, Swisscom TV, transmission mobile de données), ce recul du chiffre d'affaires a pu être partiellement compensé.⁷⁶

En revanche, l'EBITDA de Swisscom pour le marché intérieur a, en moyenne, diminué plus fortement depuis 2005 que celui des autres entreprises intégrées dans la comparaison (cf. tableau 28).

Tableau 27

Croissance du chiffre d'affaires au niveau national en %							
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	TCAM
Deutsche Telekom (DE)	-1,5	-3,6	-0,2	-6,6	-5,7	0,2	-2,9
France Telecom (FR)	-2,3	-0,4	2,0	-11,4	0,2	4,1	-1,4
KPN (NL)	-2,6	-1,6	1,1	-2,4	2,6	-11,0	-2,4
Telekom Austria (AT)	-3,5	-7,3	2,5	-6,5	-0,3	-1,0	-2,7
Telefonica (ES)	-5,0	-5,4	0,8	4,4	2,8	4,2	+0,2
TeliaSonera (SE)	1,5	0,6	-0,4	-1,4	-3,5	-5,2	-1,4
Moyenne	-2,6	3,0	0,8	-4,9	-0,2	0,2	-1,6
Swisscom (CH)	0,6	-2,6	-0,2	-0,8	-2,7	-3,8	-1,6

Source : chiffres pour la Suisse : Swisscom ; pour l'étranger : 2010, 2009 JP
Morgan, auparavant Merrill Lynch

Tableau 28

Croissance de l'EBITDA au niveau national en %							
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	TCAM
Deutsche Telekom (DE)	0,4	-1,6	-2,9	-13,1	-10,8	1,9	-4,5
France Telecom (FR)	-0,7	-6,1	2,1	1,9	-0,8	-17,0	-3,7
KPN (NL)	2,2	1,4	n. d.	-2,7	-1,8	-14,0	
Telekom Austria (AT)	-8,8	-4,1	-4,7	-5,1	-2,9	0,0	-4,3
Telefonica (ES)	-7,9	-5,1	8,7	9,1	-2,4	1,1	+0,4
TeliaSonera (SE)	17,5	23,1	-3,7	-5,3	1,8	-20,0	+1,3
Moyenne	-1,8	-3,0	1,8	-2,1	0,4	-6,7	-1,9
Swisscom (CH)	2,6	-2,5	-2,4	4,6	-9,8	-6	-2,4

Source : chiffres pour la Suisse : Swisscom ; pour l'étranger : 2010, 2009 JP
Morgan, auparavant Merrill Lynch

Le tableau 29 montre l'évolution de la productivité du personnel du groupe Swisscom (sans debitel et Fastweb). Depuis 1998, celle-ci a progressé de façon

⁷⁶ En Suisse, Swisscom réalise la plus grande partie de son chiffre d'affaires avec les clients privés (ils représentent 42 % du chiffre d'affaires de Swisscom [Suisse] SA).

significative. Le chiffre d'affaires net par collaborateur a augmenté de 1,5 % par an, l'EBITDA par collaborateur de 1,3 % par an. On remarque cependant que les chiffres correspondants ont atteint leur niveau maximum en 2004 et se situent aujourd'hui de nouveau à celui des années 2000 et 2001. Cela s'explique, tout d'abord par le fait que Swisscom, entre 1998 et 2004, a réduit de quelque 6000 le nombre de ses collaborateurs (celui-ci passant de 21 946 à 15 477), avant de l'augmenter de nouveau. De plus, tant le chiffre d'affaires net que l'EBITDA ont diminué depuis 2004.⁷⁷ Par rapport à 2009, la productivité a de nouveau légèrement progressé du fait d'un chiffre d'affaires et d'un EBITDA en hausse.

Tableau 29

Productivité du personnel (groupe sans debitel et Fastweb)		
Année	Chiffre d'affaires net par FTE ^a	EBITDA par FTE
	En 1000 CHF	En 1000 CHF
2010	574	244
2009	564	234
2008	563	233
2007	575	239
2006	566	222
2005	605	259
2004	650	284
2003	624	279
2002	607	247
2001	583	240
2000	577	224
1999	532	216
1998	473	206
TCAM	+1,5	+1,3

Source : Swisscom

^a Effectif (FTE) = Effectif en équivalents plein temps

Dans le cas d'une entreprise cotée en bourse, la valeur de l'entreprise peut être calculée à partir de la somme de la capitalisation boursière et de l'endettement net (dettes moins les moyens liquides disponibles) (cf. tableau 30). Depuis 2009,

⁷⁷ Il convient de souligner que l'évolution de la productivité du personnel doit être interprétée avec prudence. La réduction d'effectifs jusqu'en 2004 a eu plutôt lieu dans des domaines enregistrant des résultats EBITDA élevés. Par rapport à l'EBITDA, la productivité s'est accrue de manière relativement importante. L'augmentation de l'effectif qui a suivi a concerné de nouveaux domaines d'activité enregistrant de faibles résultats EBITDA, ce qui a eu pour effet une progression de la productivité relativement plus faible. Il en va de même pour l'interprétation du chiffre d'affaires/FTE.

Swisscom a pu maintenir sa valeur d'entreprise légèrement au-dessus du niveau de son introduction en bourse (Initial Public Offering, IPO)⁷⁸.

Tableau 30

Evaluation de la valeur totale de l'entreprise							
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	1998
Swisscom							
Nombre d'actions émises [1000 unités]	51 802	51 802	53 441	56 719	56 719	61 483	73 550
Nombre d'actions en circulation [1000 unités]	51 802	51 802	51 802	51 802	51 802	56 719	73 550
Cours de l'action	411,1	395,6	339,5	442	461,25	414,75	340
Capitalisation boursière [en Millions de CHF]	21 296	20 491	17 587	22 896	23 896	23 523	25 007
Endettement net	8848	8932	9860	10 337	4379	-1765	4239
Parts minoritaires dans les filiales (valeur comptable en tant que valeur approximative)	28	405	442	430	67	623	43 ^a
Valeur totale de l'entreprise	30 172	29 828	27 889	33 663	28 342	22 381	29 289 ^b

Source : Swisscom

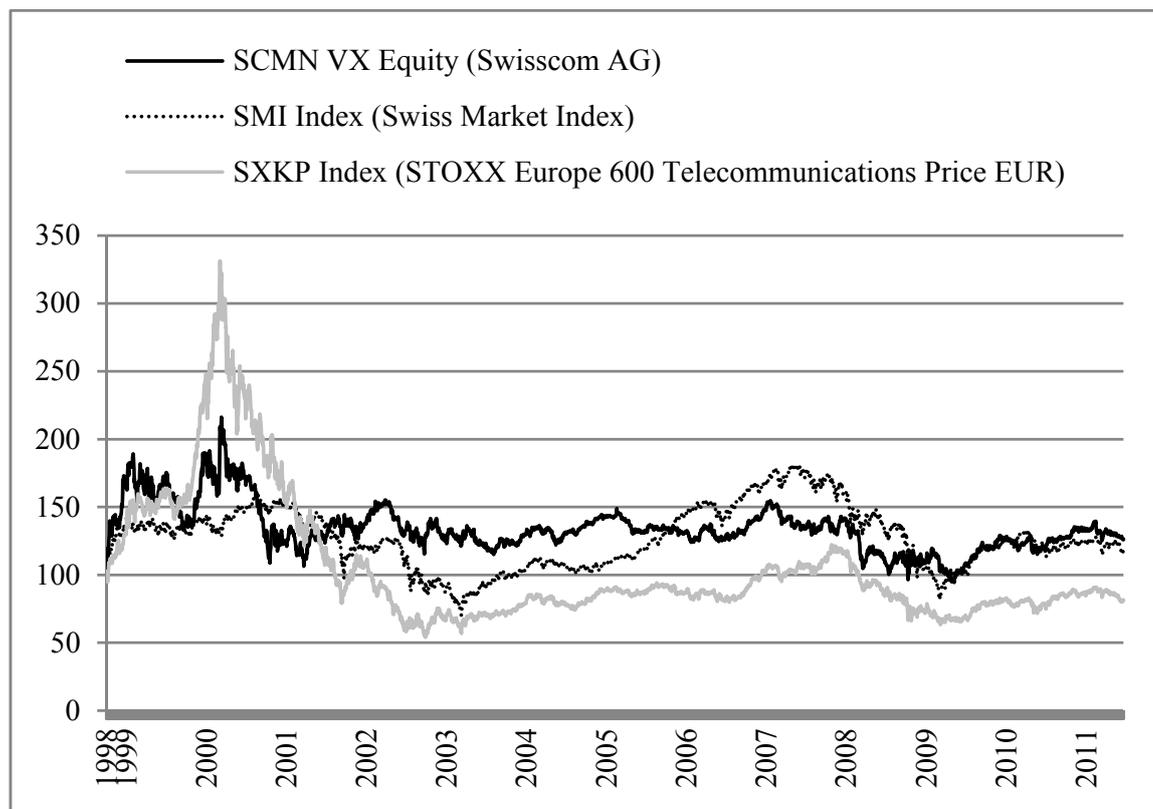
^a Cours d'émission lors de l'introduction en bourse

^b Valeur approximative le jour de l'introduction en bourse étant donné que capitalisation boursière au cours de la bourse = cours d'émission + endettement net à la fin de l'année

L'illustration 2 montre l'évolution du cours de l'action de Swisscom depuis son introduction en bourse, le 2 octobre 1998, à aujourd'hui (jour de référence : 22.06.2011). Par rapport au Swiss Market Index (SMI), on constate que les cours ont évalué de la même façon. La comparaison avec l'indice européen des titres de télécommunication est plus probante (STOXX Europe 600 Telecommunication). La comparaison dans le temps montre que, depuis la mi-2001, Swisscom présente une performance constamment plus élevée que l'indice. Au jour de référence de la présente étude, Swisscom affichait même la valeur la plus élevée : SCMN 126.04, SMI 116.31, SXKP Index 60.48.

⁷⁸ Les distributions de dividendes et les remboursements de capital doivent également être pris en considération dans l'évaluation. Entre 1998 et 2010, Swisscom a redistribué 22,8 milliards de francs à ses actionnaires sous la forme de dividendes, de réductions de la valeur nominale et de rachats d'actions.

Evolution du cours de l'action Swisscom (02.10.1998–22.06.2011)



Source : Bloomberg

Enfin, l'évolution des parts de marché dans le domaine du réseau fixe, de la téléphonie mobile et de l'internet haut débit est étudiée. Sur le marché du réseau fixe, on constate qu'avec un peu plus de 2 points de pourcentage, les pertes de parts de marché de Swisscom entre 2003 et 2008 se situent à peu près dans la moyenne des opérateurs étudiés. Par rapport aux autres opérateurs, Swisscom possède une part de marché relativement faible avec un peu plus de 60 % (cf. tableau 31). Sur le marché de la téléphonie mobile, elle affichait en 2009 la part de marché la plus élevée parmi les entreprises étudiées : quelque 62 %. Dans le même temps, elle a enregistré depuis 2002, après KPN (NL) et TDC (DK), les pertes de parts de marché les plus faibles (-0,7 %) (cf. tableau 32).

En ce qui concerne le marché de l'internet haut débit (cf. tableau 33), Swisscom a démarré en 2003 avec une part de marché relativement faible en comparaison internationale, mais a, avec 54 % des raccordements à haut débit, pris le leadership en Suisse jusqu'en 2010.

Tableau 31

Part de marché du leader sur le marché du réseau fixe (selon le chiffre d'affaires)			
En %	2008	2003	TCAM
Espagne	76	81	-1,1
Belgique	68	73	-1,2
France	64	74	-2,4
Autriche	60	55	+1,5
Suède	58	54	+1,2
Suisse (Swisscom)	60	61	-0,3

Source : OFCOM 2010 : Extrait du 15^{ème} rapport d'implémentation de l'Union européenne étendu à la Suisse (annexe 2)

Tableau 32

Part de marché du leader sur le marché de la téléphonie mobile (selon le nombre d'abonnés)			
En %	2009	2002	TCAM
Pays-Bas	50	44	+1,6
Espagne	44	57	-3,2
Belgique	44	54	-2,5
Suède	42	46	-1,1
France	41	49	-2,2
Autriche	41	44	-0,9
Allemagne	37	42	-1,6
Danemark	40	40	0,0
Suisse (Swisscom)	62	63	-0,2

Source : OFCOM 2010 : Extrait du 15^{ème} rapport d'implémentation de l'Union européenne étendu à la Suisse (annexe 2)

Tableau 33

Part de marché du leader sur le marché de l'internet haut débit			
in %	2010	2003	TCAM
Danemark	63	67	-0,8
Espagne	55	55	0,0
Autriche	51	33	+5,6
Belgique	49	51	-0,5
Pays-Bas	48	36	+3,7
Allemagne	46	91	-8,2
France	46	57	-2,6
Suède	39	45	-1,8
Suisse (Swisscom)	54	28	+8,6

Source : OFCOM 2010: Extrait du 15^{ème} rapport d'implémentation de l'Union européenne étendu à la Suisse (annexe 2)

La comparaison est relativisée étant donné que, depuis 2003, les volumes ont considérablement changé du fait des évolutions technologiques (cf. tableau 34). Tandis que le volume dans le domaine du réseau fixe a diminué d'environ 8,3 % chaque année (jusqu'en 2008), les volumes sur le marché de la téléphonie mobile et, surtout, de l'internet haut débit ont fortement évolué (taux de croissance annuelle de respectivement 11,8 % et 24,0 %). Pour Swisscom, cela signifie que, dans le domaine du réseau fixe, elle peut générer un chiffre d'affaires moindre tout en conservant ses parts de marché. En revanche, la préservation des parts de marché dans le domaine de la téléphonie mobile se traduit par une augmentation supplémentaire du nombre d'abonnés du fait de la baisse des prix, mais non par une progression du chiffre d'affaires. Pour l'internet haut débit, une progression de la part de marché conjuguée à une augmentation du volume de marché signifie une hausse exponentielle du nombre de raccordements.⁷⁹

⁷⁹ En raison de l'augmentation des offres combinées, il n'est techniquement plus possible d'attribuer un chiffre d'affaires aux seuls raccordements à haut débit.

Tableau 34

Volume sur le marché CH et parts de marché de Swisscom			
			TCAM
Réseau fixe	2008	2003	
Volume (chiffre d'affaires en milliards de CHF) ^a	5,7	9,6	-8,3
Part de marché (%) ^a	60	61	-0,3
Chiffre d'affaires réseau fixe (en milliards de CHF)	3,4	5,8	-8,5
Téléphonie mobile	2010	2003	
Volume (nombre d'abonnés en millions)	9,3	3,8	+11,8
Part de marché (%) ^a	62	63	-0,2
Chiffre d'affaires téléphonie mobile (en milliards de CHF)	3,5	4,1	-2,0
Internet haut débit	2010	2003	
Volume (nombre de raccordements en millions)	2,8	0,5	24,0
Part de marché (%) ^a	55	28	+8,6

Source : Swisscom

^a Source : OFCOM 2010, 2008, 2003

3.4.2 Performance du point de vue des clients

Pour les clients d'une entreprise de télécommunications, la qualité du réseau est très importante. C'est ce critère qui a été retenu pour le marché de la téléphonie mobile.

En 2010, Connect a étudié les réseaux de téléphonie mobile des principaux opérateurs en Suisse et en Autriche. Dans le domaine de la téléphonie, l'analyse a porté sur le taux de communications établies, sur la durée d'établissement de l'appel et sur la qualité vocale. Dans le domaine du transfert de données, le taux de connexions établies ainsi que le taux de transfert de données ont été testés (cf. tableau 35). Il s'avère qu'en Suisse, Swisscom propose, et de loin, le réseau le plus stable et présentant le niveau de qualité le meilleur tant pour les appels téléphoniques que pour le transfert de données. En comparaison internationale, Swisscom talonne le vainqueur du test, l'Autrichien A1 Telekom Austria.

Tableau 35

Test du réseau de téléphonie mobile							
	Valeur maximale	Suisse			Autriche		
		Swisscom	Sunrise	Orange	A1 Telekom Austria	Orange	T-Mobile
Téléphone	200	179	159	141	176	157	160
Appels testés ville	100	94	87	75	92	84	87
Appels testés campagne	100	85	72	66	84	73	73
Transfert données	300	275	227	138	289	236	228
Consultation sites Internet	75	72	68	24	71	62	57
Transfert e-mail descendant	35	34	30	20	35	32	28
Transfert e-mail montant	30	22	17	17	29	21	28
Upload fichier ville (HTTP)	20	18	15	14	19	16	16
Upload fichier campagne (FTP)	40	33	26	21	38	34	38
Haut débit ville	50	47	38	25	48	43	38
Haut débit campagne	50	49	33	17	49	28	23
Résultat total	max.500	454	386	279	465	393	388

Source : Theiss 2010, p. 82 ss.

L'évolution des prix sur le marché du réseau fixe et sur celui de la téléphonie mobile constitue un autre aspect de la performance du point de vue des clients. La comparaison des prix de l'OCDE dans huit pays est basée sur les parités de pouvoir d'achat. Il faut préciser que l'OCDE établit des comparaisons de pays et non d'entreprises. Il n'en demeure pas moins que celles-ci donnent des indications sur les prix de Swisscom étant donné que, en tant que leader sur le marché, Swisscom pratique des prix qui ont une incidence sur la comparaison des prix de l'OCDE.

Dans le domaine de la téléphonie fixe, les prix suisses étaient en 2008, en cas d'utilisation plus faible, plus bas que dans tous les autres pays ; en cas d'utilisation moyenne et d'utilisation élevée, les prix étaient inférieurs au niveau suisse seulement au Danemark et en Suède. Par rapport à 2006, il y a eu une importante baisse des prix (cf. tableau 36).

La situation est autre sur le marché de la téléphonie mobile (cf. tableau 37) : pour toutes les catégories d'utilisation, les prix suisses se situaient dans la moyenne européenne. La téléphonie mobile est plus avantageuse qu'en Suisse en particulier au Danemark, en Suède et aux Pays-Bas. Les baisses de prix relatives depuis 2006 sont, avec 29,6 % par an (utilisation élevée en Autriche), relativement importantes.

Tableau 36

Prix de la téléphonie du réseau fixe (panier OCDE, en PPA USD)										
	BE	DE	DK	ES	FR	NL	AT	SE	CH	Ø
Utilisation faible										
2008	434	352	315	447	388	411	399	314	297	373
2006	453	371	296	454	399	405	396	308	306	376
TCAM	-1,4	-1,7	+2,1	-0,5	-0,9	+0,5	+0,3	+0,7	-1,0	-0,3
Utilisation moyenne										
2008	573	482	399	536	534	539	533	397	410	489
2006	618	498	395	546	575	534	536	422	435	507
TCAM	-2,5	-1,1	0,3	-0,6	-2,4	0,3	-0,2	-2,0	-2,0	-1,2
Utilisation élevée										
2008	998	742	583	945	909	877	898	595	705	806
2006	1076	794	632	964	989	835	920	736	777	858
TCAM	-2,5	-2,2	-2,7	-0,7	-2,8	1,7	-0,8	-6,8	-3,2	-2,1

Source : OCDE 2009, 2007

Tableau 37

Prix de la téléphonie mobile (panier OCDE, en PPA USD)										
	BE	DE	DK	ES	FR	NL	AT	SE	CH	Ø
Utilisation faible										
2008	147	105	50	251	216	105	148	78	111	135
2006	176	124	69	258	240	120	193	88	145	157
CAGR	-5,8	-5,4	-10,2	-0,9	-3,5	-4,4	-8,5	-3,9	-8,5	-4,9
Utilisation moyenne										
2008	n. d.	405	143	508	378	131	200	138	267	271
2006	438	411	89	525	410	188	379	185	369	320
CAGR	n. d.	-0,5	+17,1	-1,1	-2,7	-11,3	-19,2	-9,3	-10,2	-5,4
Utilisation élevée										
2008	629	617	183	957	604	188	223	197	397	444
2006	651	703	184	1'000	620	342	640	319	496	551
TCAM	-1,1	-4,3	-0,2	-1,5	-0,9	-18,1	-29,6	-14,8	-7,1	-6,9

Source : OCDE 2009, 2007

Enfin, il existe pour Swisscom des chiffres sur la satisfaction de la clientèle (cf. tableau 38). Depuis le début de la mesure du taux de satisfaction (2^e trimestre 2007), Swisscom affiche chaque année les valeurs les plus élevées par rapport à Sunrise, Orange et Cablecom. On constate que les valeurs dans les différents domaines

étudiés (réseau fixe, téléphonie mobile, Internet) et pour les entreprises demeurent très stables depuis 2007.

Tableau 38

Satisfaction de la clientèle (indice 1–10) ^a						
Valeur annuelle $\bar{\varnothing}$	2011 ^b	2010	2009	2008	2007 ^c	Δ
Réseau fixe						
Réseau fixe Swisscom	8,8	8,7	8,7	8,5	8,5	+0,3
Réseau fixe Sunrise	8,2	8,2	8,2	8,3	8,2	0,0
Réseau fixe Cablecom	7,5	7,3	7,1	7,3	7,3	+0,2
Téléphonie mobile						
Mobile Swisscom	8,4	8,5	8,4	8,4	8,4	0,0
Mobile Orange	7,4	7,7	7,8	7,9	8,0	-0,6
Mobile Sunrise	7,9	7,9	7,9	8,1	7,9	0,0
Internet						
Internet Swisscom	8,2	8,3	8,2	8,1	8,0	+0,2
Internet Sunrise	8,1	7,8	7,9	7,9	7,7	+0,4
Internet Cablecom	7,5	7,4	7,4	7,5	7,5	0,0

Source : Swisscom

^a Chiffre du 1^{er} trimestre 2011.

^b Début de l'enquête au 2^e trimestre 2007 (2007 : 3 trimestres au total).

3.4.3 Conclusion

On peut considérer que l'évolution de Swisscom depuis son introduction en bourse en 1998 est positive. Le tableau 39 propose une synthèse de l'évaluation.

A l'échelon du groupe, Swisscom a maintenu le niveau de son chiffre d'affaires et de son EBITDA, bien que l'arrivée de nouveaux concurrents sur le marché ait eu pour effet une érosion des prix considérable. De plus, elle réalise des marges EBITDA nettement plus faibles dans les nouveaux domaines (Internet haut débit, transfert mobile de données, télévision numérique) que dans ses domaines d'activité traditionnels. La stabilité du chiffre d'affaires et de l'EBITDA continue de s'expliquer (y compris en comparaison internationale) par les parts de marché élevées et la croissance dans le domaine des nouveaux clients.

La comparaison internationale montre que les activités domestiques de Swisscom ont évolué de façon comparable à celles des autres entreprises de télécommunications. Partout en Europe, l'érosion des prix a eu pour effet un recul des chiffres d'affaires dans les activités nationales.

Conséquence : la valeur boursière est proche de la valeur lors de l'introduction en bourse, en 1998. L'évolution du cours de l'action montre toutefois que, depuis 2001, Swisscom réalise une performance constamment plus élevée que l'indice des principaux titres européens dans le domaine des télécommunications. Depuis son entrée en bourse, Swisscom a pu redistribuer 22,8 milliards de francs à ses actionnaires sous forme de dividendes et de remboursement de capital.

Une amélioration sensible a été enregistrée dans le domaine de la productivité du personnel, alors que, jusqu'en 2004, les effectifs ont été réduits dans des domaines réalisant des résultats EBITDA importants et que, depuis, les effectifs ont de nouveau été augmentés dans des domaines enregistrant des résultats EBITDA plus faibles.

Le test sur la qualité du réseau réalisé par Connect en 2010 illustre bien la qualité des prestations de Swisscom du point de vue des clients. En Suisse, Swisscom remporte ce test et, dans la comparaison avec l'Autriche, elle se situe au même niveau de qualité que A1 Telekom Austria.

En parité de pouvoir d'achat, le niveau des prix de la téléphonie du réseau fixe est en dessous du niveau de pays comparables ; pour la téléphonie mobile, la Suisse se situe en milieu de peloton au niveau international. Sans parité de pouvoir d'achat, la Suisse fait partie des pays les plus chers.

En ce qui concerne la satisfaction de la clientèle, Swisscom enregistre les valeurs les plus élevées par rapport à Sunrise, Orange et Cablecom (début de la mesure en 2007).

Pour conclure, on retiendra que Swisscom a réussi à s'affirmer sur un marché des télécommunications ouvert à la concurrence. Elle demeure le numéro un sur le marché domestique, est parvenue à maintenir ses marges EBITDA à un niveau élevé et propose, du point de vue des clients, le niveau de qualité le meilleur pour les prestations.

Tableau 39

Evolution de la performance de Swisscom	
Performance du point de vue de l'entreprise	Evolution depuis l'autonomisation ou le début de la série de données chronologiques
Bénéfice consolidé	En hausse
Part des fonds propres	Stable (pour une variabilité élevée)
Rendement sur chiffre d'affaires	En hausse
Chiffre d'affaires (en Suisse) en comparaison avec des entreprises européennes	Moyenne
EBITDA (en Suisse) en comparaison avec des entreprises européennes	Légèrement inférieure à la moyenne
Productivité du personnel	En hausse
Evolution du cours de l'action	Supérieure à la moyenne
Valeur de l'entreprise	Stable (légère hausse depuis 2009) ; en outre, depuis l'entrée en bourse, 22,8 milliards de francs ont été redistribués aux actionnaires
Parts de marché du leader sur le marché du réseau fixe, de la téléphonie mobile et d'Internet haut débit en comparaison avec des entreprises européennes	Réseau fixe : inférieure à la moyenne Téléphonie mobile : supérieure à la moyenne Haut débit : supérieure à la moyenne
Performance du point de vue des clients	
Test du réseau en comparaison avec d'autres prestataires en Suisse et en Autriche	Supérieur à la moyenne
Prix réseau fixe et téléphonie mobile en comparaison avec d'autres pays européens	Moyens
Satisfaction de la clientèle en comparaison avec d'autres prestataires en Suisse	Légèrement supérieure à la moyenne (et à un niveau constamment élevé)

3.5 Réponse à la deuxième question de l'évaluation

Dans quelle mesure l'objectif de l'autonomisation d'augmenter l'efficacité, la capacité de rendement et la compétitivité de la Poste, des CFF et de Swisscom a-t-il été atteint ?

Il ressort de l'évaluation des trois entreprises que, depuis qu'elles sont devenues autonomes, celles-ci sont parvenues à améliorer leur efficacité, leur capacité de

rendement et leur compétitivité. Le tableau 40 récapitule tous les résultats. Comme exposé au début, cette évolution n'est pas à mettre obligatoirement sur le compte de l'autonomisation des entreprises.

On constate une progression en particulier pour ce qui est de la performance du point de vue des entreprises. *Les indicateurs financiers ont enregistré une évolution positive pour les trois entreprises, y compris en comparaison internationale.* Il faut toutefois ajouter, en ce qui concerne les CFF, que les prestations des pouvoirs publics ont elles aussi progressé et que l'entreprise, comme toutes les autres compagnies de chemins de fer européennes, ne survivrait pas sous sa forme actuelle sans ce soutien financier. De plus, le résultat réalisé par CFF Cargo demeure très critique. Certes, les prestations des pouvoirs publics ont eu pour effet, en comparaison internationale, une augmentation des kilomètres parcourus supérieure à la moyenne, mais n'ont pas encore pour conséquence une progression sensible du bénéfice consolidé.

En comparaison internationale, on remarque que les *évolutions relatives de différents indicateurs sont moins importantes* que pour d'autres entreprises européennes. Ainsi, la productivité du personnel des CFF est certes la plus élevée en chiffres absolus, mais cela ne vaut pas pour l'évolution relative. Cela tient aux valeurs de départ élevées, qui compliquent probablement une hausse sensible.

Du point de vue des clients, les prestations des trois entreprises ont évolué positivement en particulier au niveau de la satisfaction des clients et de la ponctualité. Toutefois, comme les indicateurs affichaient des valeurs de départ déjà élevées, les évolutions sont relativement faibles. L'interprétation de l'évolution des prix s'avère difficile pour la Poste et Swisscom.⁸⁰ En parité de pouvoir d'achat, les prix de Swisscom se situent dans la moyenne européenne dans le domaine de la téléphonie mobile et clairement en dessous dans la téléphonie du réseau fixe. La Poste se situe en comparaison internationale aussi en dessous de la moyenne de pays comparables. Sans parité de pouvoir d'achat, les prix sont par contre clairement plus élevés aussi bien pour la Poste que pour Swisscom.⁸¹

⁸⁰ Pour les CFF, les comparaisons de prix sont très difficiles étant donné les systèmes de tarification totalement différents.

⁸¹ Le calcul avec ou sans parité de pouvoir d'achat est controversé. Les partisans d'un calcul avec parité de pouvoir d'achat jugent que le niveau clairement plus élevé des salaires en Suisse doit être pris en considération dans les comparaisons de prix.

Tableau 40

Evolution de la performance des entreprises fédérales	
Performance du point de vue de l'entreprise	Evolution depuis l'autonomisation
Bénéfice consolidé	En hausse
Part des fonds propres	En hausse (Poste, depuis 2007 chez les CFF), stable avec une variabilité élevée (Swisscom)
Rendement sur chiffre d'affaires	En hausse
Somme de la valeur de l'entreprise (et, dans le cas de Swisscom, remboursements aux actionnaires)	En hausse (Poste et Swisscom), absence de base de calcul chez les CFF
Productivité du personnel	En hausse
Performance du point de vue des clients	
Normes techniques de qualité	En hausse
Prix, en parité de pouvoir d'achat, en comparaison avec des entreprises européennes choisies	Moyens (plutôt élevés sans parité de pouvoir d'achat)
Satisfaction du personnel	Elevée

Index des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
AG	Assemblée générale
Art.	Article
AT	Autriche
BDK	Banedanmark, société chargée du réseau ferroviaire danois
BE	Belgique
BLS	Société du chemin de fer des Alpes bernoises Berne-Loetschberg-Simplon
CA	Conseil d'administration
CCF	Compagnies de chemins de fer
CCO	Chief Customer Officer
CCT	Convention collective de travail
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CdG	Commission de gestion
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CEC	Coursier, exprès, colis
CEO	Chief Executive Officer
CF	Conseil fédéral
cf.	confer
CFO	Chief Financial Officer
CH	Confoederatio Helvetica
ch.	Chapitre
ChF	Chancellerie fédérale
CHF	Francs suisses
CN	Conseil national
ComCom	Commission fédérale de la communication
COST	European Cooperation for Science and Technology
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999
CTT-E	Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats
CTT-N	Commission des transports et des télécommunications du Conseil national
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DE	Allemagne
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

DFE	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
DK	Danemark
DSB	Danske Statsbaner, chemins de fer danois
DTS	Droit de tirage spécial
EBIT	Earnings before interest and taxes
EBITDA	Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization
env.	environ
EPF	Ecole polytechnique fédérale
ES	Espagne
et al.	et alii
etc.	et cetera
FF	Feuille fédérale
FR	France
FS	Ferrovie dello Stato
FTE	Full Time Equivalent
FTP	File Transfert Protocol
g	Grammes
GAAP	General Accepted Accounting Principals
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
IAS	International Accounting Standards
IFRS	International Financial Reporting Standards
IPO	Initial Public Offering
ISO	International Standardization Organization
IT	Italie
JBV	Jernbaneverket, société chargée du réseau ferroviaire norvégien
kg	Kilogrammes
km	Kilomètres
KPN	Koninklijke PTT Nederland, entreprise de télécommunications aux Pays-Bas
kWh	Kilowatts/heures
LCdF	Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (RS 742.101)
LCFF	Loi sur les chemins de fer fédéraux du 20 mars 1998 (RS 742.31)
LET	Loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications (loi sur l'entreprise de télécommunications ; RS 84.11)
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LOP	Loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (loi sur l'organisation de la poste ; RS 783.1)

LParl	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement ; RS 171.10)
LPO	Loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste (RS 783.0)
LTC	Loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (RS 784.10)
LTV	Loi sur le transport de voyageurs du 20 mars 2009 (RS 745.1)
n. d.	non disponible
N°	Numéro
NL	Pays-Bas
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
NO	Norvège
NS	Nederlandse Spoorwegen, chemins de fer néerlandais
NSB	Norges Statsbaner, chemins de fer norvégiens
ÖBB	Chemins de fer autrichiens
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
p.	Page
p. ex.	par exemple
PDC	Parti démocrate chrétien
PLR	Parti libéral-radical
PME	Petites et moyennes entreprises
PostReg	Autorité de régulation postale
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PS	Parti socialiste
PTT	Postes, téléphones et télégraphes
REMA	Réorganisation du traitement du courrier à la Poste
RGE	Rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise
RHK	Liikennevirasto, organisme public chargé de la gestion du réseau ferroviaire finlandais
RPC	Recommandation relative à la présentation des comptes
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SA	Société anonyme
SBB CFF FFS	Schweizerische Bundesbahnen – Chemins de Fer Suisses – Ferrovie dello Stato Svizzero
SCMN	Symbole: nom de l'action Swisscom
SE	Suède
SG	Secrétariat général
SJ	Statens Järnvägar, ancienne compagnie nationale des chemins de fer suédois
SMI	Swiss Market Index

SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SNCB/NMBS	Société Nationale des Chemins de fer de la Belgique / Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
SPI	Swiss Post International
SXKP	Symbole: indice européen pour les titres de télécommunication
TCAM	Taux de croissance annuel moyen
TDC	Tele Danmark Communications, société de télécommunications danoise
TI	Tessin
t-km n	Tonnes-kilomètres nettes
TRV	Transport régional de voyageurs
TV	Télévision
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
UIC	International Union of Railways
UPU	Universal Postal Union
USD	United States Dollar
VR (F)	Valtionrautatiet, société nationale des chemins de fer finlandais
vs	Versus
WIK	Institut de recherche pour les réseaux et les services de communication

Liste des interlocuteurs

Bambauer Dieter	Responsable PostLogistics ; le 25 novembre 2010
Berberat Didier	Conseiller aux Etats, Président de la sous-commission DFJP/DETEC de la CdF-E, (PS) ; le 16 novembre 2010
Binder Max	Conseiller national, Président de la CTT-N et de la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N (UDC) ; le 30 novembre 2010
Brändli Christoffel	Conseiller aux Etats, Président de la CTT-E (UDC) ; le 22 novembre 2010
Bucher Jürg	Directeur général de la Poste ; le 17 novembre 2010
Dietiker Ueli	CFO Swisscom ; le 16 novembre 2010
Dumermuth Martin	Directeur OFCOM ; le 2 novembre 2010
Füglister Peter	Directeur OFT ; le 25 novembre 2010
Furrer Marc	Président ComCom et PostReg ; le 3 novembre 2010
Gasser Jörg	Secrétaire général DFF ; le 1 ^{er} décembre 2010
Gygax Matthias	Responsable Politique des dépenses AFF ; le 17 novembre 2010
Gygi Ulrich	Président du conseil d'administration des CFF ; le 1 ^{er} décembre 2010
Hasler Peter	Président du conseil d'administration de la Poste ; le 22 novembre 2010
Hêche Claude	Conseiller aux Etats, Président de la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E, (PS) ; le 29.11.2010
Hurni Ulrich	Responsable PostMail ; le 24 novembre 2010
Hutter Markus	Conseiller national, Président de la sous-commission DFJP/DETEC de la CdF-N, (PLR) ; le 1 ^{er} décembre 2010
Metzger Phillip	Vice-directeur OFCOM ; le 2 novembre 2010
Meyer Andreas	Directeur des CFF ; le 29 novembre 2010
Müller Thomas	Conseiller national, membre de la sous-commission DFJP/DETEC de la CdF-N, (PDC) ; le 1 ^{er} décembre 2010
Perrin Nicolas	Directeur de CFF Cargo ; le 2 décembre 2010
Radon Georg	Directeur financier CFF ; le 1 ^{er} décembre 2010
Rosenberg Felix	Représentant de l'Etat au conseil d'administration de Swisscom ; le 25 novembre 2010
Scherrer Anton	Président du conseil d'administration de Swisscom ; le 29 novembre 2010
Schlegel Urs	Responsable Voyageurs CFF ; le 3 décembre 2010
Schloter Carsten	CEO Swisscom ; le 16 novembre 2010
Schmitter Hartmann Karin	Conseillère spécialiste Etat-major de direction SG-DETEC (Poste) ; le 2 novembre 2010

Vasella Guido	Responsable Etat-major de direction DETEC ; le 25 novembre 2010
Weber Urs	Conseiller spécialiste Etat-major de direction SG-DETEC (Swisscom) ; le 2 novembre 2010
Werder Hans	Secrétaire général DETEC ; le 30 novembre 2010
Zenhäusern Markus	Responsable Finances Poste ; le 30 novembre 2010
Zurbrügg Fritz	Directeur AFF ; le 17 novembre 2010

Bibliographie

Grotrian Jobst, Jaag Christian und Trinkner Urs 2011 : Ein kohärenter Regulierungsrahmen für den Schienengüterverkehr in der Schweiz, in : Jahrbuch der Schweizerischen Verkehrswirtschaft 2011.

Lienhard Andreas 2009 : Grundlagen der Public Corporate Governance, in : Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (SVVOR) (éd.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2008, Stämpfli, Berne, p. 43–77.

Schedler Kuno, Gulde Alexander und Suter Simon 2007 : Corporate Governance öffentlicher Unternehmen. Ausgewählte Fragen zur Führung staatlicher Beteiligungen, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, St-Gall.

Schedler Kuno, Müller Roland und Sonderegger Roger W. 2011 : Public Corporate Governance: Handbuch für die Praxis, Haupt, Berne/Stuttgart/Vienne.

Theiss Bernd 2010 : Österreich und Schweiz im Netztest. Connect 11/2010. p. 82–88.

Les sources de données en ligne, documents et textes de loi utilisés sont répertoriés dans l'annexe. L'annexe est publiée en version originale allemande (Materialien) sur Internet sous : www.parlament.ch > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications.

Impressum

Experts externes

Professeur Reto Steiner, centre de compétence en gestion publique de l'Université de Berne

Professeur Matthias Finger, professeur de management des industries de réseau, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne

Etienne Huber, M. A. HSG, centre de compétence en gestion publique de l'Université de Berne

Pascal Reist, lic. rer. soc., centre de compétence en gestion publique de l'Université de Berne

Révision

Dr. Urs Trinkner, Managing Partner, Swiss Economics SE AG, Zurich

Isabella Proeller, professeur, public and nonprofit management, Université de Potsdam.

Accompagnement du projet CPA

Christoph Bättig, responsable du CPA

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 31 323 09 70, fax +41 31 323 09 71

E-mail pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlement.ch > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

Langue originale du rapport : allemand