



Berne, le 8 décembre 2017

---

# **État et concurrence**

## **Impact des entreprises contrôlées par l'État sur les marchés concurrentiels**

Rapport du Conseil fédéral donnant suite  
aux postulats 12.4172 du Groupe libéral-radical  
du 13.12.2012 et 15.3880 Schilliger du  
22.09.2015

---

## Table des matières

1.	Introduction .....	3
2.	Activités des entreprises publiques sur les marchés concurrentiels.....	4
2.1.	L'État en tant qu'acteur sur les marchés ouverts à la concurrence .....	4
2.2.	Conflits d'intérêts et problématique de l'agence .....	7
2.3.	Désavantages pour les entreprises étatiques.....	9
2.4.	Distorsions de concurrence .....	9
2.4.1.	Causes des distorsions de concurrence .....	9
2.4.2.	Conséquences des distorsions de concurrence .....	11
3.	Possibilités pour agir contre les distorsions de concurrence.....	13
3.1.	Bases juridiques.....	13
Digression : Glarnersach .....	13	
3.2.	Principes de base et variantes .....	15
3.2.1.	Privatisation .....	15
3.2.2.	Interdiction ou externalisation de certaines activités .....	17
3.2.3.	Le concept de la « neutralité concurrentielle ».....	19
4.	Entreprises proches de l'État actives sur des marchés concurrentiels en Suisse .....	24
4.1.	Entreprises publiques en concurrence avec des acteurs privés : exemples .....	24
4.1.1.	Swisscom SA .....	24
4.1.2.	La Poste Suisse SA.....	30
4.1.3.	CFF SA .....	38
4.1.4.	RUAG Holding SA.....	43
4.2.	Situation de concurrence des entreprises contrôlées par les cantons et les communes .....	45
4.2.1.	Secteurs de l'énergie et du transport.....	46
4.2.2.	Secteurs de la santé et de la finance.....	46
5.	Conclusion .....	47
6.	Annexes .....	49
	Annexe 1 : Texte du postulat 12.4172 Groupe libéral-radical du 13.12.2012 « Garantir la liberté économique et lutter contre les distorsions de concurrence créées par les entreprises d'Etat » .....	49
	Annexe 2 : Texte du postulat 15.3880 Schilliger du 22.09.2015 « L'État concurrence-t-il l'économie? Un aperçu de la situation est nécessaire » .....	49
	Annexe 3 : Liste non exhaustive des interventions parlementaires déposées depuis 2012 au sujet des entreprises proches de l'État.....	50
7.	Bibliographie .....	53

## 1. Introduction

La participation de l'État dans les entreprises d'infrastructure a souvent un fondement historique lié à l'existence de monopoles naturels et à la fourniture des prestations du service universel. Les entreprises étatiques<sup>1</sup> peuvent aussi avoir été créées pour des raisons économiques, fiscales ou politiques (OCDE, 2016)<sup>2</sup>. Le présent rapport ne discute pas l'existence en tant que telle de ces entreprises. Il part du constat qu'elles existent et analyse l'impact de leurs activités sur des marchés concurrentiels.

Il convient cependant de préciser que, du point de vue économique, l'intervention de l'État sur les marchés doit être limitée et répondre à des préconditions. Ainsi, l'État peut corriger les sources d'inefficience du système économique (« défaillances de marché »). De plus, il peut poursuivre des objectifs qui lui semblent socialement ou économiquement plus ciblés que ceux qui résulteraient du marché. Ce faisant, il est néanmoins potentiellement lui-même source de défaillances (« défaillances de l'État »). Par conséquent, l'intervention étatique n'est justifiée que si elle se révèle nécessaire et uniquement si les conséquences négatives de celle-ci ne dépassent pas ses bénéfiques. Or, dans la pratique, l'État peut vouloir atteindre des objectifs qui impliqueront consciemment des distorsions de concurrence (Capobianco *et al.*, 2011). Que ce soit, par exemple, pour maintenir des obligations de service universel ou pour protéger ses revenus fiscaux, l'État peut décider de protéger des entreprises particulières de la concurrence.

Ces 20 dernières années, les tensions entre les monopoles d'État et le secteur privé se sont apaisées grâce aux privatisations (partielles) et à l'application de la nouvelle gestion publique<sup>3</sup>. La libéralisation (partielle) des marchés des infrastructures, la plus forte pression de la concurrence, le progrès technique et l'application accrue des principes de l'économie d'entreprise au sein des entreprises étatiques sont des facteurs qui ont permis, depuis les années 90, une nette amélioration de l'efficacité des entreprises publiques. En raison des évolutions récentes comme par exemple la digitalisation, ces entreprises sont de plus en plus actives sur des marchés, qui ne font pas partie du service universel défini selon des critères politiques. Par conséquent, entreprises publiques et entreprises privées sont en concurrence sur de toujours plus nombreux marchés.

---

<sup>1</sup> Dans le présent rapport, les termes *entreprise publique*, *entreprise étatique* et *entreprise proche de l'État* sont employés comme synonymes. Il n'existe pas de définition unanimement acceptée de l'entreprise publique. L'OCDE définit l'entreprise publique comme « toute entité juridique reconnue comme entreprise en vertu de la législation nationale et dans laquelle l'État exerce des droits d'actionnaire [...]. Par ailleurs, les sociétés de service public dotées de la personnalité juridique en vertu d'une législation spécifique devraient être considérées comme des entreprises publiques dès lors que leur objet et leurs activités, ou certains segments de leurs activités, présentent un caractère économique. » (OCDE, 2015b).

<sup>2</sup> En Suisse, parmi les raisons expliquant que l'État possède des établissements et des entreprises figure la typologie des tâches décrite dans le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise (Conseil fédéral, 2006b).

<sup>3</sup> La nouvelle gestion publique (NGP) désigne un ensemble de réformes administratives qui se dessine depuis les années 80. Il n'existe pas de définition unique de la NGP, étant donné que les réformes sont très différentes les unes des autres et que, dans la pratique, leur mise en œuvre n'obéit pas toujours aux mêmes principes. Cependant, plusieurs éléments centraux peuvent être identifiés : focalisation sur l'efficacité et l'efficacités de l'accomplissement des tâches étatiques ; décentralisation de responsabilités ; séparation entre les tâches stratégiques et la mise en œuvre au niveau opérationnel ; application de méthodes de gestion ayant fait leurs preuves dans le secteur privé ; introduction d'éléments propres à l'économie de marché et aux principes de la concurrence (source : [www.flag.admin.ch/f/themen/1-1-1grundlagen.php](http://www.flag.admin.ch/f/themen/1-1-1grundlagen.php)).

En Suisse, les activités économiques des entreprises aux mains de l'État sur les marchés en concurrence requièrent un intérêt public et une base légale (art. 5, al. 2, et 36 de la Constitution [Cst.]<sup>4</sup>). Le seuil de l'intérêt public est fixé à un niveau bas par le Tribunal fédéral. Il convient de mentionner en particulier l'arrêt du Tribunal fédéral du 3 juillet 2012 dans l'affaire de l'établissement cantonal glaronnais d'assurance de choses (« Glarnersach » ; cf. digression au ch. 3.1)<sup>5</sup>. Cette décision a remis en question l'efficacité de la législation en vigueur à protéger la liberté économique de l'influence exercée par l'État. Les interventions parlementaires déposées depuis 2012 au sujet de l'activité des entreprises proches de l'État suggèrent que les conséquences juridiques et économiques de cette activité ne sont pas encore clarifiées de façon convaincante (cf. annexe 3).

La question de la création éventuelle de distorsions de concurrence par les entreprises étatiques fait l'objet de deux postulats adoptés par le Parlement. Le postulat 12.4172 du Groupe libéral-radical (« Garantir la liberté économique et lutter contre les distorsions de concurrence créées par les entreprises d'État » ; voir texte dans l'annexe 1) a été adopté le 18 septembre 2014 par le Conseil national<sup>6</sup>. Un an plus tard, le 18 décembre 2015, celui-ci adoptait également le postulat 15.3880 Schilliger (« L'État concurrence-t-il l'économie ? Un aperçu de la situation est nécessaire » ; voir texte dans l'annexe 2)<sup>7</sup>. Dans ces deux postulats, il est demandé au Conseil fédéral d'établir un rapport destiné à présenter les problèmes qui seraient induits par l'activité des entreprises proches de l'État sur les marchés ouverts à la concurrence. Dans son postulat, le conseiller national Peter Schilliger demande une analyse descriptive de la situation en matière de concurrence entre les entreprises proches de l'État et les acteurs privés : quelles entreprises se sont-elles vu confier un monopole au niveau fédéral ou cantonal et en vertu de quelle base légale ? comment se sont développées leurs activités ? Le postulat du Groupe libéral-radical charge le Conseil fédéral de rédiger un rapport indiquant les mesures à prendre pour protéger la liberté économique des distorsions de concurrence créées par les activités des entreprises publiques : comment limiter l'activité économique étatique ? comment protéger les entreprises privées et leur assurer une protection juridique efficace ?

La présente analyse répond aux questions soulevées par les deux postulats. Elle comprend, entre autres, un aperçu des enjeux économiques liés à l'activité de l'État sur les marchés concurrentiels. Le chapitre 2 énumère les causes des distorsions de concurrence, puis expose les conséquences et les principales considérations économiques sur le sujet. Le chapitre 3 indique comment agir contre les distorsions de concurrence. Le chapitre 4 intègre à l'analyse une sélection d'entreprises actuellement aux mains de la Confédération, d'un canton ou d'une commune. Le rapport se termine par une conclusion (chap. 5).

## **2. Activités des entreprises publiques sur les marchés concurrentiels**

### **2.1. L'État en tant qu'acteur sur les marchés ouverts à la concurrence**

Il n'est pas nécessairement optimal, du moins sur le plan macroéconomique, que l'État possède et dirige lui-même des entreprises. Lorsqu'il cherche à atteindre des objectifs déterminés, l'État peut toujours le faire – du moins en théorie – par une activité réglementaire

---

<sup>4</sup> RS 101

<sup>5</sup> ATF 138 I 378

<sup>6</sup> Conseil national : adoption par 115 voix contre 68 et 3 abstentions.

<sup>7</sup> Conseil national : adoption sans débat.

ciblée (octroi de concessions, appel d'offres et octroi de mandats d'approvisionnement à des entreprises privées, etc.) ; il n'a pas besoin de détenir l'intégralité du capital-actions d'une entreprise ni même d'avoir des parts dans des entreprises. Dans bon nombre de pays, le contrôle d'entités exerçant une activité entrepreneuriale ne tient pas à des motifs de politique économique, mais à des raisons historiques (OCDE, 2016). Dans la littérature économique, il est généralement admis que les monopoles protégés et gérés par l'État ont débouché sur des solutions inadéquates et insatisfaisantes pour la population. C'est pourquoi, dans de nombreux pays, les marchés concernés ont été ouverts à la concurrence (libéralisés) et les entreprises publiques, privatisées. Le cas de la Suisse a ceci de particulier que, si les marchés des gros fournisseurs d'infrastructures ont été libéralisés – à quelques exceptions près (monopole des lettres jusqu'à 50 g, marché de l'électricité aux particuliers, p. ex.) –, les entreprises sont restées partiellement ou totalement aux mains de l'État.

Le contrôle exercé par l'État peut prendre différentes formes<sup>8</sup> : dans certains cas, l'État est unique actionnaire ou détient une participation majoritaire dans une société anonyme (SA) de droit privé régie par le code des obligations (Skyguide ou RUAG, p. ex.) ou possède la majorité (Swisscom, p. ex.) ou la totalité (la Poste ou les CFF, p. ex.) des parts d'une SA de droit public ou de droit spécial ; dans d'autres, il crée un établissement de droit public (Banque cantonale de Zurich ou Services industriels de Bâle [IWB], p. ex.).

Dans notre pays, un grand nombre d'entreprises au moins partiellement en concurrence avec des entreprises privées sont la propriété de l'État. Au niveau fédéral, surtout quatre entreprises fournissent des prestations en concurrence de manière substantielle : Swisscom, la Poste, les CFF et RUAG. Les cantons, quant à eux, détiennent quelque 800 participations dans plus de 500 entreprises (Polynomics, 2017). Enfin, diverses unités administratives de la Confédération exercent également des activités commerciales (secondaires) en plus de leurs tâches publiques (MétéoSuisse ou swisstopo, p. ex.).

L'État octroie généralement des mandats de service public<sup>9</sup> aux entreprises étatiques qui seraient les mieux à même de les fournir. Il existe également des cas où le législateur limite le nombre de prestataires agréés, par exemple en protégeant une entreprise étatique par des moyens monopolistiques (concessions du transport de voyageurs, monopole des lettres jusqu'à 50 g, p. ex.). La fermeture d'un marché est souvent motivée par l'utilisation de la rente<sup>10</sup> pour couvrir au moins partiellement les coûts d'autres segments, à commencer par le service universel. Il s'ensuit que la présentation transparente des coûts réels du service universel peut être rendue difficile.

---

<sup>8</sup> Lorsqu'il est question de distorsions de concurrence d'origine étatique, le nom de la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) est régulièrement évoqué. Or, indépendamment de son influence sur le marché des médias, celle-ci n'est pas une entreprise contrôlée par la Confédération. La SSR est une association privée qui se compose de quatre sociétés régionales (SRG Deutschschweiz, Société de radiodiffusion et de télévision de la Suisse romande, Società cooperativa per la radiotelevisione svizzera di lingua italiana et SRG SSR Svisra Rumantscha). La SSR dispose d'une concession de droit spécial conformément aux dispositions de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV ; RS 784.40). La concession spéciale fixe le mandat de prestations, tandis que la SSR concrétise et met en œuvre en grande partie elle-même le mandat de service public. Le service public n'est jusqu'à présent pas défini de manière politique, mais est fixé par le fournisseur lui-même.

<sup>9</sup> Le Conseil fédéral définit le service universel ainsi : « Le service universel est un objectif qui doit être précisé selon des critères politiques et selon lequel la population doit avoir accès aux biens et services répondant à ses besoins usuels. Pour l'Etat, il a la valeur d'un mandat de promouvoir cet objectif, » (Conseil fédéral, 2013).

<sup>10</sup> La rente de monopole est le surplus qu'obtient le monopoleur par rapport à une situation de concurrence parfaite, dans la mesure où il peut fixer ses prix sans tenir compte de la concurrence, de façon à maximiser son profit.

En Suisse, les entreprises contrôlées par l'État sont actives sur différents marchés. À titre d'exemple, on peut citer la communication (Swisscom et la Poste, p. ex.), les transports et la logistique (CFF, la Poste et Skyguide, p. ex.), l'énergie (Alpiq et Axpo, p. ex.), les services financiers (la Poste – par l'intermédiaire de PostFinance – et banques cantonales, p. ex.). Les entreprises publiques ne sont pas toujours de purs monopoleurs et ne se limitent pas à leurs marchés de base historiques. Swisscom, par exemple, est aussi active sur le marché de la gestion d'événements, de la télévision ou de la télévision payante. Une multitude de marchés se sont ouverts à la concurrence ou font aujourd'hui partie des nouveaux débouchés des entreprises publiques. Autrement dit, sur ces marchés, les entreprises contrôlées par l'État sont en concurrence avec des entreprises privées.

Pour les besoins du présent rapport, trois cas principaux<sup>11</sup> sont distingués (cf. figure 1) :

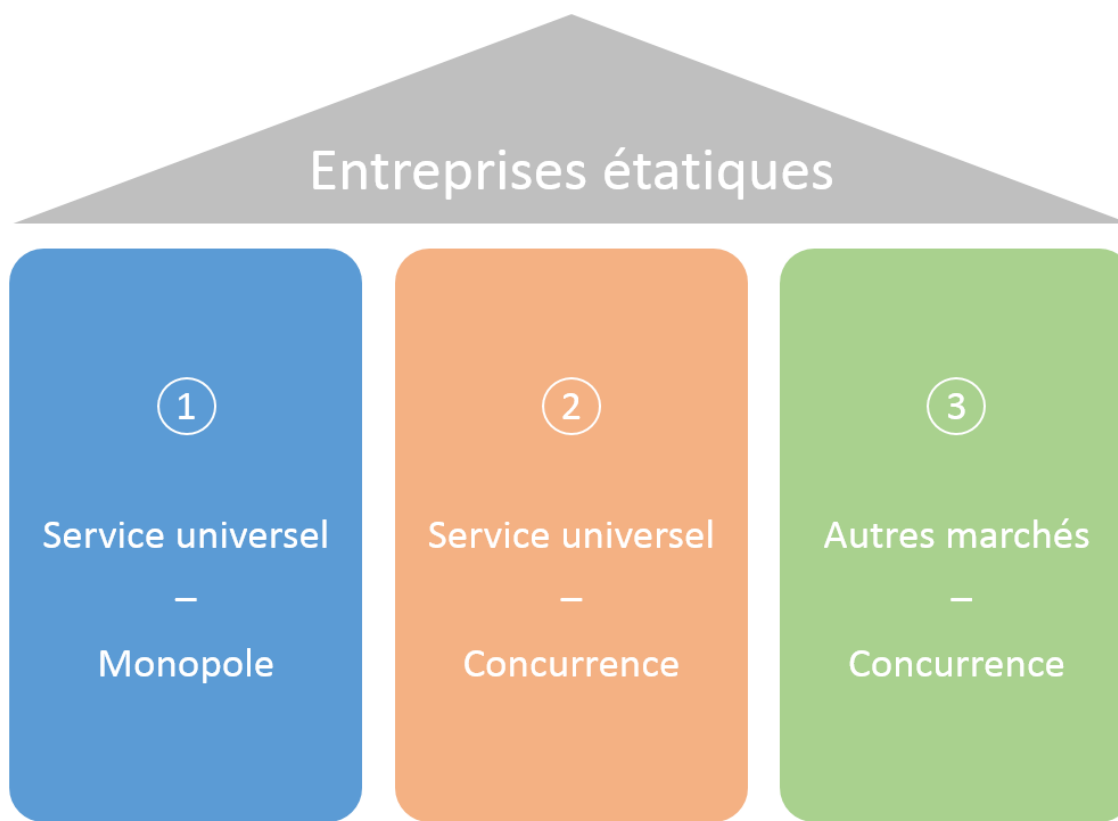
1. L'entreprise étatique est la seule à fournir certaines prestations du service universel ou est l'unique offreur sur un marché similaire ne relevant pas du service universel. Son activité est protégée de la concurrence par une réglementation ad hoc. Une éventuelle rente de monopole sert à financer le mandat de service universel confié par l'État. Le monopole peut être octroyé par une loi, un mandat de prestations ou une concession<sup>12</sup>. À titre d'exemple, on peut citer le marché de l'électricité aux particuliers, une grande partie des établissements d'assurance des bâtiments ou les lettres jusqu'à 50 g (monopole de la Poste).
2. L'entreprise étatique fournit des prestations de service universel. Elle est toutefois en concurrence avec des entreprises privées. Les marchés concernés sont en principe ouverts et ne sont pas limités par des réglementations légales à un seul offreur. C'est le cas, par exemple, du marché des télécommunications (Swisscom) ou des services fournis par les hôpitaux cantonaux.
3. L'entreprise étatique fournit des prestations sans rapport avec le service universel. Elle est en concurrence avec des entreprises privées. À titre d'exemple, on peut mentionner le commerce électronique (la Poste), la téléphonie mobile (Swisscom), la télévision qu'elle soit payante ou non (Swisscom), les agences de voyages (CFF), la gestion d'événements (Swisscom), le montage électrique (entreprises énergétiques cantonales) ou l'intermédiation publicitaire (Swisscom).

---

<sup>11</sup> Les nombreux établissements de la Confédération ne correspondent à aucun de ces cas de figure. Ils fournissent des prestations qui ne sont pas disponibles en quantité suffisante sur le marché, mais qui, pour diverses raisons, ne doivent pas venir de l'administration fédérale centrale. Ils sont généralement financés par des recettes fiscales générales. Les tâches relevant de la surveillance, qui exigent logiquement une position de monopole, ne sont pas non plus couvertes. Les prestations en la matière sont en règle générale financées par des contributions causales.

<sup>12</sup> La mise aux enchères d'une concession implique une concurrence entre les potentiels fournisseurs des prestations qu'elle couvre. Cependant, une fois la concession octroyée, elle garantit un monopole de plusieurs années à l'entreprise choisie.

Figure 1 Activités des entreprises étatiques



Source : figure originale

Le premier cas de figure soulève certes différentes questions en lien avec l'accès aux marchés fermés (cf. motion 15.3399 Caroni, intitulée « Accès aux marchés fermés des cantons. Procédure équitable », ou postulat 15.3398 Caroni, intitulé « Accès aux marchés fermés de la Confédération. Procédure équitable »), mais il n'a pas de lien direct avec l'objet des postulats déposés par Peter Schilliger et le Groupe libéral-radical (à savoir les distorsions de concurrence au détriment des entreprises privées). Le présent rapport s'intéresse donc uniquement aux deux derniers cas de figure, dans lesquels les entreprises publiques sont en compétition avec le secteur privé.

## 2.2. Conflits d'intérêts et problématique de l'agence

En détenant des participations dans des entreprises, l'État s'expose à une multitude de conflits d'intérêts potentiels (OCDE, 2003). Ces derniers lui sont inhérents, puisqu'il doit en permanence assumer différents rôles. Ainsi, l'État défend non seulement les intérêts du propriétaire de l'entreprise (par l'approbation d'objectifs stratégiques ou la représentation du propriétaire au sein du conseil d'administration), mais encore d'autres intérêts nécessaires et légitimes sur le plan politique. Il assume simultanément la fonction de gardien d'un ordre économique axé sur la concurrence, de régulateur, de client (souvent important) de ses propres entreprises ou de garant de la fourniture du service universel sur l'ensemble du territoire. En la matière, il est toutefois souvent difficile de déterminer si un conflit d'intérêts

donne lieu, en définitive, à un avantage ou à un désavantage concurrentiel pour l'entreprise publique. Pour ce faire, il convient de considérer la situation spécifique du cas d'espèce.

Un propriétaire étatique pourrait restreindre la concurrence sur un marché donné afin de permettre à une entreprise publique de continuer à engranger des bénéfices élevés et, partant, de verser des dividendes dans les caisses de l'État, tandis que d'autres autorités étatiques veillent, en tant que régulateurs, à garantir le libre jeu de la concurrence sur les marchés et à lutter contre la discrimination. Les nombreux intérêts divergents de l'État peuvent finalement avoir pour conséquence que les entreprises proches de l'État subissent des désavantages concurrentiels du fait de leur mandat public. Le propriétaire peut par exemple obliger une entreprise à proposer des biens et des services qui sont sans rapport direct avec le service universel politiquement légitime et ne sont pas rentables économiquement, tout en étant souhaitables du point de vue politique. Il peut également poser des limites au développement économique de l'entreprise (p. ex. en interdisant les participations à l'étranger).

Le Conseil fédéral est conscient de ce champ de conflits potentiels : dans son rapport sur le gouvernement d'entreprise (Conseil fédéral, 2006b), il décrit les différents rôles de la Confédération et propose plusieurs variantes pour garantir la répartition des rôles. Une bonne gouvernance d'entreprise doit permettre d'identifier les conflits d'intérêts potentiels, de les clarifier et de les limiter le plus possible. Le Conseil fédéral souligne à cet égard que des erreurs dans la gestion stratégique des entreprises étatiques seraient susceptibles d'avoir de graves répercussions sur l'ensemble du pays. C'est pourquoi il définit tous les quatre ans les objectifs stratégiques que la Confédération veut atteindre en tant que propriétaire des entreprises publiques.

À côté des questions de conflits d'intérêts, une autre problématique touche l'État et les entreprises dont il est actionnaire : les deux ne disposent pas du même niveau d'information et de compétence quant à la gestion de l'entreprise et à ses objectifs. Comme les actionnaires des entreprises privées, les propriétaires d'entreprises publiques sont confrontés à ce que l'on appelle en économie industrielle les « problèmes d'agence » (ou « problèmes principal-agent »). Une grosse différence réside cependant dans le fait que le propriétaire étatique ne peut pas sans autres se désengager par la vente de ses parts (resp. il ne détient pas un mécanisme de sanction correspondant). Ainsi, le principal, à savoir le propriétaire ou l'actionnaire de l'entreprise – dans notre cas l'État –, définit les buts qu'il souhaite que l'entreprise atteigne, que ce soit en termes de mandats, d'objectifs stratégiques ou de rentabilité des capitaux qu'il met à la disposition de l'entreprise. Les agents, à savoir les dirigeants de l'entreprise à qui incombe la responsabilité de la gérer, peuvent viser d'autres objectifs qui s'écartent de ceux voulus par le principal, comme l'augmentation de leur rémunération, la croissance de l'entreprise ou la réalisation à court terme de meilleurs résultats. En leur faveur, les dirigeants d'une entreprise disposent de compétences et d'informations que le principal ne possède pas ou qu'il reçoit de manière sélective (déviance informationnelle).

Il existe donc une asymétrie de l'information entre le propriétaire de l'entreprise et sa direction, laquelle peut conduire à des conflits entre les intérêts du principal et ceux de l'agent. Par exemple, pour répondre à une volonté politique, le propriétaire peut vouloir adapter les prestations du service universel aux développements technologiques ou sociaux, sans connaître les coûts effectifs d'une telle évolution, qui peut avoir des conséquences financières importantes pour l'entreprise. En raison de sa connaissance imparfaite de l'environnement dans lequel évolue l'entreprise, le principal peut également agir à l'encontre de ses propres intérêts (p. ex. en protégeant l'entreprise de la concurrence, ne l'encourageant pas à l'innovation). Le principal peut se retrouver dans l'incapacité, au moins partielle, d'inciter



l'agent sous son contrôle à se comporter de manière efficace. Ainsi, la garantie étatique octroyée à certaines banques pourrait les pousser à prendre plus de risques que si elles n'en disposaient pas (problème de l'aléa moral en économie).

### **2.3. Désavantages pour les entreprises étatiques**

Il existe des facteurs susceptibles de nuire à la compétitivité des entreprises étatiques. Par exemple, certaines limites sont posées aux entreprises étatiques par décision politique : c'est ainsi que la Poste (PostFinance) n'a pas le droit d'octroyer des crédits. De plus, dans le cadre de la détermination des versements, un arbitrage s'opère entre l'attribution à la caisse de l'État et celle aux réserves de l'entreprise. Des versements élevés diminuent l'attribution aux réserves générales et peuvent conduire sur le long terme à des risques plus élevés pour le contribuable.

Les entreprises proches de l'État doivent en outre répondre à des exigences plus strictes que les entreprises privées en matière d'obligation de rendre compte. En règle générale, le législateur ou le propriétaire limite également l'expansion sur les marchés étrangers et la capacité de risque de l'entreprise, même si une plus grande liberté serait souhaitable sous l'angle de la logique économique (pour réaliser des économies d'échelle, p. ex.). L'entreprise peut alors être obligée d'accroître son activité sur les marchés indigènes ouverts à la concurrence. Autrement dit, avantages et inconvénients ne se compensent pas les uns les autres. Au contraire : les distorsions macroéconomiques et les pertes de prospérité sont accentuées.

Finalement, les restrictions découlant de la volonté politique conduisent à désavantager l'entreprise étatique par rapport aux entreprises privées. Ceci ne conduit pas à une véritable distorsion de la concurrence car ce sera toujours l'entreprise avec le meilleur rapport qualité-prix qui l'emportera. Cela peut cependant conduire à des inefficiences et des gaspillages de ressources (p. ex. lorsque l'expansion dans certains marchés n'est pas autorisée bien qu'elle serait judicieuse sur le plan entrepreneurial).

## **2.4. Distorsions de concurrence**

### **2.4.1. Causes des distorsions de concurrence**

En général, un marché concurrentiel qui fonctionne bien regroupe des acteurs aux armes inégales. Il n'y a pas deux entreprises identiques. Les différences de taille, de modèle économique, de mode de production, de localisation et de savoir-faire des collaborateurs entre une entreprise performante et ses concurrents forment un ensemble particulier d'avantages en faveur de la première. Ce sont ces différences qui permettent à une entreprise de prendre le dessus sur les entreprises plus faibles et de les évincer du marché.

Du point de vue macroéconomique, il convient de considérer comme négatifs les avantages et désavantages concurrentiels qui découlent d'une intervention étatique sélective. La concurrence est ainsi faussée notamment lorsqu'une entreprise (privée ou contrôlée par l'État) est avantagée ou pénalisée par rapport à ses concurrents (le plus souvent du secteur privé) du fait d'une activité étatique ou de la réglementation. Dans la pratique, il est difficile de mesurer l'importance de l'avantage ou du désavantage concurrentiel d'une entreprise publique par rapport aux acteurs privés. Il s'ensuit que l'intervention de l'État, si elle n'induit pas de distorsion de concurrence, ne pose en théorie pas de problème sur le plan économique. Une telle situation n'est cependant guère concevable en réalité.

Les facteurs suivants sont susceptibles de fausser le jeu de la concurrence :

1. Inégalité de traitement dans la réglementation et/ou la fiscalité : les entreprises contrôlées par l'État peuvent par exemple bénéficier de dérogations ou de réglementations individuelles (autorisation exceptionnelles ou exonération fiscale, p. ex), auxquelles les entreprises privées n'ont pas droit et qui ne sont pas liées à une meilleure performance ou à une technologie plus avancée (OCDE, 2010). La Poste Suisse, par exemple, bénéficie d'une dérogation à l'interdiction faite aux véhicules motorisés lourds de circuler la nuit (art. 2, al. 2, LCR<sup>13</sup>)<sup>14</sup>. Par ailleurs, la plupart des 24 banques cantonales disposent de privilèges fiscaux, qu'ils soient partiels ou globaux (KPMG, 2007).
2. Avantages en matière d'information : du fait de l'implication de l'État propriétaire, qui assume simultanément plusieurs rôles, des entreprises publiques peuvent jouir, explicitement ou implicitement, d'avantages en matière d'information. Si, par exemple, elles disposent d'un monopole tout en étant actives sur des marchés concurrentiels, elles pourraient avoir accès, sur les marchés monopolistiques bénéficiant de la protection de l'État, à des données et à des informations comme les attentes en matière de prestations dont leurs concurrents ne disposent pas et qu'elles peuvent utiliser sur d'autres marchés ouverts à la concurrence. Par ailleurs, les représentants du propriétaire ou de l'État au sein du conseil d'administration peuvent tirer parti de leurs connaissances et de leurs informations, par exemple sur des projets de réglementation en préparation, pour façonner la gestion stratégique de l'entreprise (OCDE, 2015b). Ceci peut, par ailleurs, être le cas si une entreprise de l'État est gérée en tant qu'unité administrative (voir Polynomics, 2017).
3. Avantages d'ordre financier : l'octroi de garanties étatiques, explicites ou implicites, a des implications économiques. La portée et l'effet incitatif de ces garanties ont été clairement soulignés dans le débat qui a eu lieu pendant et après la crise financière sur le sauvetage des banques et l'importance systémique (problème des établissements trop grands pour être mis en faillite [*too big to fail*, TBTF]). Sur le plan quantitatif, l'avantage que les garanties procurent pour obtenir des financements peut être considérable, comme l'ont montré les études consacrées aux grandes banques et à la problématique TBTF (FMI, 2014 ; Acharya *et al.*, 2014)<sup>15</sup>. Les entreprises qui peuvent s'appuyer sur la capacité financière de l'État en cas de coup dur obtiennent des conditions de financement plus avantageuses sur les marchés, du fait que l'État veut assurer la performance des entreprises publiques. Ceci peut aboutir à une situation paradoxale, à savoir que les entreprises qui jouissent de conditions financières favorables prennent des risques plus grands, étant donné qu'elles n'ont pas besoin de les compenser intégralement. Dans tous les cas, les entreprises au bénéfice d'une garantie de l'État à la charge du contribuable obtiennent un avantage concurrentiel par rapport à celles qui n'en ont pas (OCDE, 2012). La plupart des cantons prévoient une garantie étatique pour leurs banques cantonales respectives<sup>16</sup>. Ils, et par là

<sup>13</sup> Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (RS 741.01).

<sup>14</sup> Cela ne signifie toutefois pas que la Poste est seule autorisée à circuler de nuit. Selon l'art. 92, al. 2, de l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (OCR ; RS 741.11), des autorisations sont octroyées pour autant que le transport corresponde à une offre de services postaux relevant du service universel.

<sup>15</sup> En 2013, le Fonds monétaire international (FMI) a estimé que cet avantage se situe entre 60 et 90 points de base pour la zone euro. La seconde étude évalue la subvention étatique implicite dans le cas des États-Unis à 30 points de base par an entre 1990 et 2012, avec un pic à 100 points de base en 2009.

<sup>16</sup> Font exceptions les cantons de Berne, de Genève et de Vaud. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Soleure n'ont plus de banques cantonales après qu'elles ont connu des difficultés liées à la spéculation lors de la crise immobilière dans les années 90 et ont été dissoutes.

même leurs contribuables, s'engagent ce faisant à répondre en dernier ressort de toutes les dettes de ces dernières. Dans l'un de ses rapports sur la stabilité financière, la Banque nationale suisse (BNS) relève que les banques cantonales bénéficiant d'une garantie explicite de l'État ont une note de crédit plus élevée (BNS, 2011)<sup>17</sup>. La garantie de l'État n'a cependant pas besoin d'être fixée dans la loi pour déployer ses effets. On parle alors de garantie étatique implicite. Dans le cas de Swisscom, par exemple, la garantie étatique implicite se reflète dans la note de crédit attribuée par différentes agences de notation. Standard & Poor's (2017) et Moody's (2017) estiment que, si la Confédération devait vendre ses actions, le profil de risque de Swisscom refléterait exclusivement ses propres dettes. Les deux agences reverraient alors la note de Swisscom légèrement à la baisse. La garantie représente un avantage, qui subsiste tant que les marchés financiers partent du principe que l'État interviendra en cas de nécessité. Il faut savoir que l'importance de l'avantage en matière de financement varie en fonction de la situation du marché, et plus particulièrement selon que l'entreprise traverse des difficultés ou est financièrement saine. Les atouts d'une garantie étatique sont d'autant plus précieux en période de crise (on l'a vu pendant la crise financière). Dans le secteur financier fortement basé sur la confiance, les banques cantonales peuvent démarcher de manière active des clients en Suisse et à l'étranger grâce à la garantie étatique comme gage supplémentaire.

4. Subventionnement croisé : la question des subventions croisées entre un monopole protégé et un segment non protégé entre également en ligne de compte (OCDE, 2010). Les subventions croisées consistent à utiliser les recettes issues du monopole protégé par la loi pour financer des investissements sur des marchés en concurrence ou à transférer des coûts résultant du domaine concurrentiel dans le monopole protégé, ce qui procure un avantage concurrentiel au monopoleur. Elles peuvent être interdites par la législation. Dans la pratique, il s'avère toutefois difficile de les empêcher. Les entreprises contrôlées par l'État disposent généralement d'un réseau et d'une infrastructure (ordinateurs, bureaux, points de vente, etc.) qui peuvent aussi être utilisés pour d'autres activités. Il est donc particulièrement compliqué de délimiter clairement les coûts fixes inhérents aux différentes activités et de les attribuer d'une façon économiquement propre au domaine qui convient.

#### 2.4.2. Conséquences des distorsions de concurrence

Si, pour l'une des raisons susmentionnées, une entreprise étatique dispose d'un avantage concurrentiel, elle pourrait proposer ses produits et services meilleur marché que ses concurrents privés affichant une efficacité similaire ou supérieure. Selon la situation du marché, il est aussi envisageable que l'entreprise publique pratique des prix proches ou identiques à ceux des acteurs privés et qu'elle fasse une autre utilisation des bénéfices nets réalisés (augmentation des salaires, financement des investissements, dépenses de consommation, paiement des dividendes, constitution de réserves, etc.). Cet avantage ne provient toutefois pas d'une meilleure méthode de production de l'entreprise, mais bien du fait qu'une certaine partie du risque entrepreneurial (et des coûts qui en découlent) est assumée par la collectivité. À court terme, les consommateurs peuvent certes profiter de prix bas, mais c'est seulement le cas parce que l'État subventionne ces derniers. Sur le long terme, cela

---

<sup>17</sup> En cas de suppression de la garantie étatique, plusieurs banques cantonales verraient leur note de crédit perdre jusqu'à cinq échelons, ce qui augmenterait en conséquence leurs frais de financement. Les banques qui n'ont pas de garantie explicite de l'État bénéficient elles aussi d'une note de crédit généreuse, ce qui s'explique par une garantie implicite de l'État, même si la différence est moindre.

pourrait se révéler dommageable si la conséquence était l'éviction du marché d'entreprises privées bien gérées. Au final, cela pourrait conduire à la monopolisation d'un marché.

Aux répercussions négatives découlant de l'avantage concurrentiel lié aux rapports étroits avec l'État s'ajouteraient les conséquences négatives bien connues des marchés monopolistiques : pertes de prospérité du fait de prix élevés, faible incitation à l'innovation et diminution de l'efficacité de la production. Une entreprise ayant un tel pouvoir de marché pourrait aussi essayer de faire monter durablement les coûts d'entrée sur le marché et écarter ainsi les concurrents potentiels. À noter que la loi du 6 octobre 1995 sur les cartels (LCart)<sup>18</sup>, qui s'applique aussi bien aux entreprises publiques qu'aux entreprises privées, est applicable contre les abus de position dominante<sup>19</sup>.

Lorsque la garantie étatique, explicite ou implicite, est importante, il y a en outre un risque que l'entreprise qui en bénéficie prenne des risques disproportionnés sur les marchés en concurrence. Comme la garantie de l'État la protège même en cas de faillite, les risques sont en définitive assumés par les pouvoirs publics, autrement dit par les contribuables. Plusieurs banques cantonales, en particulier, ont fait fort peu de cas de ce risque par le passé. Dans le sillage de la crise immobilière des années 90, divers cantons ont ainsi dû soutenir financièrement leurs banques respectives, très actives sur le marché hypothécaire, afin de leur éviter la faillite. Le canton de Berne, par exemple, a versé 1,5 milliard de francs pour couvrir une partie de la perte de la Banque cantonale bernoise (BCBE), qui totalisait 2,6 milliards de francs ; par la suite, il a réduit la garantie étatique, avant de la supprimer entièrement en 2012 (Conseil-exécutif du canton de Berne, 2002). Les cantons de Soleure<sup>20</sup> et de Genève ont dû déboursier au total respectivement 363 millions de francs et 2,1 milliards de francs pour sauver leur banque cantonale (Avenir Suisse, 2016)<sup>21</sup>. Comme le montrent ces exemples, les entreprises publiques peuvent occasionner des coûts considérables, qui doivent être pris en charge par la collectivité, autrement dit par les contribuables. Aussi les risques financiers étaient-ils l'un des principaux arguments avancés par le Conseil fédéral en 2006 à l'appui de sa proposition de privatiser Swisscom (Conseil fédéral, 2006a).

À l'inverse, on peut soutenir que l'État est un propriétaire plutôt frileux face au risque, ce qui peut limiter la capacité de risque de l'entreprise. Dans les industries de réseau, notamment, les économies d'échelle s'étendent au-delà des frontières nationales. La logique économique irait donc dans le sens d'une expansion à l'étranger par une croissance de l'entreprise ou par des acquisitions. C'est ce qu'ont fait Deutsche Telekom et le britannique Vodafone sur le marché des télécommunications. Les éventuelles limites posées par le législateur empêchent les entreprises étatiques de se positionner de la manière la plus efficace possible.

---

<sup>18</sup> RS 251

<sup>19</sup> La Commission de la concurrence (COMCO) a sanctionné à plusieurs reprises p. ex. Swisscom pour abus de position dominante. Cf. notamment les décisions concernant la *diffusion du sport par la télévision payante* (DPC 2016/4), la *connexion à haut débit de Swisscom* (DPC 2016/1), la *terminaison mobile* (DPC 2007/2) et l'*ADSL de Swisscom* (DPC 2004/2).

<sup>20</sup> La Banque cantonale de Soleure a été dissoute en 1994 à la suite des difficultés financières rencontrées.

<sup>21</sup> Le canton de Vaud a également dû soutenir la Banque cantonale vaudoise (BCV) avec des fonds publics. Le crédit de soutien a cependant pu être remboursé par la BCV.

### 3. Possibilités pour agir contre les distorsions de concurrence

#### 3.1. Bases juridiques

Les dispositions de la Constitution (Cst.)<sup>22</sup> fixent le cadre juridique de l'activité économique dans son ensemble. La liberté économique individuelle est un principe inscrit à l'art. 27 Cst. L'art. 94 Cst. définit les principes de l'ordre économique et précise que la Confédération et les cantons doivent respecter le principe de la liberté économique (al. 1). Les dérogations à ce principe ne sont admises que si elles sont prévues par la Cst. ou fondées sur les droits régaliens des cantons (al. 4). En vertu de l'art. 95 Cst., la Confédération peut légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées (al. 1) et veille à créer un espace économique suisse unique (al. 2). En cas d'atteinte présumée à la liberté économique individuelle (art. 27 Cst.), il est possible d'interjeter recours auprès du Tribunal fédéral (TF) qui jugera si les conditions justifiant la restriction des droits fondamentaux sont remplies (art. 36 Cst., c.-à-d. base légale, intérêt public, proportionnalité et principe de l'égalité de traitement des concurrents directs). Si ce n'est pas le cas, le TF peut déclarer que l'acte législatif en question est contraire au droit et invalider son application au cas d'espèce qui lui a été présenté. L'art. 190 Cst. est toutefois réservé. Enfin, l'art. 5, al. 2, Cst. précise que l'activité de l'État doit répondre à un intérêt public.

Plusieurs lois offrent en outre des possibilités de recours ou d'action contre les distorsions de concurrence causées par des fournisseurs publics. Il s'agit en particulier de la loi du 6 octobre 1995 sur les cartels (LCart)<sup>23</sup>, de la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD)<sup>24</sup> et de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI)<sup>25</sup>. Ces lois s'appliquent à toutes les entreprises de droit privé ou public, donc également aux entreprises contrôlées par l'État.

#### Digression : Glarnersach

Dans l'arrêt « Glarnersach »<sup>26</sup>, le TF s'est penché sur les possibilités et les limites des activités des entreprises étatiques sur les marchés concurrentiels. La Landesgemeinde du canton de Glaris a édicté, le 2 mai 2010, une nouvelle loi cantonale de Glaris sur l'assurance de choses (« Glarnersach »). Cette nouvelle loi a confirmé le monopole de la Glarnersach et lui a notamment permis de proposer, en concurrence avec des compagnies d'assurance privées, des assurances contre d'autres risques, pour autant que ces assurances soient en lien avec des biens mobiliers et des immeubles. L'Association suisse d'assurances et quelques compagnies d'assurance privées ont fait recours contre cette loi en matière de droit public auprès du TF. Celui-ci a rejeté le recours sur la base du raisonnement présenté ci-dessous.

Le TF a estimé que la composante de droit individuel de la liberté économique (art. 27 Cst.) ne protégeait pas les acteurs économiques contre la concurrence. Lorsqu'une entreprise étatique exerce une activité comprenant les mêmes droits et obligations qu'un entrepreneur privé et qu'elle entre en concurrence avec celui-ci, elle devient simplement un concurrent

---

<sup>22</sup> RS 101

<sup>23</sup> RS 251

<sup>24</sup> RS 241

<sup>25</sup> RS 943.02

<sup>26</sup> ATF 138 I 378

supplémentaire, si bien que la liberté économique individuelle n'est pas restreinte. Ce constat s'applique aussi longtemps que la mesure étatique ne revient pas à évincer l'offre privée. De l'avis du TF, l'activité d'une entreprise étatique ne restreint pas le droit de proposer des prestations sur le marché considéré, mais permet à l'entreprise étatique d'être active dans certains domaines au même titre qu'une entreprise privée. L'entreprise publique est ainsi tout simplement un concurrent supplémentaire sur le marché. Si elle ne jouit pas de droits spéciaux et si elle est soumise aux mêmes règles que ses concurrents privés, le principe de l'égalité de traitement des concurrents est respecté. Par conséquent, l'activité d'une entreprise publique ne constitue pas une restriction de la liberté économique individuelle au sens de l'art. 27 Cst.<sup>27</sup>.

De l'avis du TF, l'art. 94 Cst. vise en particulier à préserver une économie concurrentielle, mais ne règle pas expressément la question de l'admissibilité d'une activité entrepreneuriale de l'État. Il est vrai que la Cst. repose sur la liberté du commerce et de l'industrie et prône un ordre économique libéral fondé sur l'autonomie privée et les principes de l'économie de marché<sup>28</sup>. Son interprétation première serait donc que l'activité économique privée ne doit pas être restreinte par l'État sans motif valable. La Cst. et les travaux correspondants ne précisent pas expressément si l'État peut être en concurrence avec des acteurs privés sur le plan entrepreneurial ou de l'économie privée<sup>29</sup>. Selon le TF et la doctrine majoritaire, l'État a en principe le droit d'exercer une activité entrepreneuriale.

Selon le TF, les conditions suivantes doivent être remplies pour que l'État puisse exercer une activité entrepreneuriale :

- le principe de la légalité requiert l'existence d'une base légale. Celle-ci n'a pas besoin d'être trop détaillée, en particulier en ce qui concerne l'activité économique de l'État, afin de ne pas entraver l'activité entrepreneuriale, notamment s'il s'agit d'une entité étatique indépendante. Toutefois, elle doit au moins préciser la situation dans laquelle l'activité sera exercée<sup>30</sup> ;
- l'activité de l'État doit en outre répondre à un intérêt public. Étant donné que l'activité des entreprises publiques sur les marchés concurrentiels ne constitue pas une atteinte à la liberté économique individuelle, l'intérêt public est évalué en vertu de l'art. 5, al. 2, Cst. Il peut en principe s'agir de n'importe quel intérêt public, la seule exigence étant que l'activité étatique ne réponde pas exclusivement à un intérêt privé<sup>31</sup>. La notion d'intérêt public est variable et appelle une appréciation politique. La concrétisation des intérêts publics déterminants incombe ainsi en premier lieu au processus politique et au législateur compétent<sup>32</sup> ;
- les entreprises actives à la fois dans le domaine concurrentiel et dans le domaine monopolistique doivent en outre satisfaire à une autre condition, qui est de séparer les deux domaines sur le plan comptable. De plus, le subventionnement croisé systématique de l'activité soumise à la concurrence par le produit de l'activité de monopole est interdit, étant donné qu'il risque de fausser la libre concurrence<sup>33</sup>.

---

<sup>27</sup> ATF 138 I 378, consid. 6.2.2 s.

<sup>28</sup> ATF 138 I 378, consid. 6.3

<sup>29</sup> ATF 138 I 378, consid. 6.3.1

<sup>30</sup> ATF 138 I 378, consid. 7.2

<sup>31</sup> ATF 138 I 378, consid. 8.2

<sup>32</sup> ATF 138 I 378, consid. 8.3

<sup>33</sup> ATF 138 I 378, consid. 9.1

– Les avantages de fait ne doivent pas dépasser un niveau significatif<sup>34</sup>.

Au demeurant, la LCart est également applicable aux entreprises étatiques (art. 2, al. 1 et 1<sup>bis</sup>, LCart). Cette loi interdit en particulier des comportements abusifs qui reposent sur une position dominante dans le secteur monopolistique (art. 7 LCart).

### 3.2. Principes de base et variantes

Le législateur a voulu laisser une marge de manœuvre relativement grande aux entreprises étatiques dans les bases légales en vigueur afin qu'elles puissent jouir de leur liberté entrepreneuriale<sup>35</sup>. Il existe déjà des instruments qui permettent de réduire, voire d'éliminer, les distorsions de concurrence. Ainsi, certaines lois précisent expressément que l'entreprise publique ne peut fournir ses services qu'à titre subsidiaire, en complément du secteur privé (loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation, LASRE<sup>36</sup>), ou prévoient que les entreprises de l'État doivent suivre des règles strictes en matière de gouvernance d'entreprise (cf. Conseil fédéral, 2006b et 2009b). Selon l'OCDE, les réformes en matière de gouvernance ont contribué à réduire les problèmes liés aux distorsions de concurrence (Capobianco *et al.*, 2011).

Les sections ci-après examinent les différentes possibilités envisageables pour réduire les distorsions de concurrence. D'un point de vue économique, il faut en principe remettre en question le fait que certains avantages concurrentiels doivent être compensés par des désavantages dans un autre domaine. Ceci peut au plus être judicieux si l'avantage concurrentiel en question est consciemment maintenu pour des raisons impérieuses. Si de telles raisons n'existent pas pour justifier le maintien d'un avantage concurrentiel, il est plus sensé d'en éliminer les causes.

#### 3.2.1. Privatisation

La propriété étatique a souvent un fondement historique. De nombreuses entreprises, comme la Poste ou Swisscom, sont d'anciens monopoleurs qui, après la libéralisation du marché, sont entrés en concurrence avec les entreprises privées. La solution la plus cohérente pour éviter les distorsions de concurrence est l'abandon pur et simple de toute participation étatique dans une entreprise. L'État céderait ainsi le contrôle de l'entreprise à un acteur privé et ne percevrait plus de dividendes.

En règle générale, il n'est cependant pas garanti qu'une entreprise privée décide de son propre chef de poursuivre la fourniture du service universel. Toutefois, il est possible d'agir contre ce risque, puisque plusieurs options permettent de garantir un service universel défini selon des critères politiques. Ainsi, l'État pourrait, par voie légale, obliger des entreprises privées à fournir certains services ou mettre au concours des concessions pour la fourniture du service universel (et, le cas échéant, garantir une indemnisation en fonction du marché), comme la concession dans le secteur des télécommunications le prévoit par exemple (art. 19 LTC). L'indemnisation de la fourniture du service universel permettrait d'éliminer les désavantages concurrentiels liés au mandat de prestations, et de réduire et rendre transparents les coûts effectifs imputables au mandat de service universel. Ces possibilités ne sont pas que

<sup>34</sup> ATF 138 I 378, consid. 9.4

<sup>35</sup> Les entités de la Confédération devenues autonomes peuvent, si cela s'avère opportun, être gérées au moyen d'objectifs stratégiques (art. 8, al. 5, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA ; RS 172.010).

<sup>36</sup> RS 946.10

théoriques, elles ont déjà été mises en œuvre dans bon nombre de pays (La Vie économique, 2007). Cependant, les mises au concours de concessions peuvent aussi donner lieu à des résultats mitigés en raison de leur complexité et de la sélection des critères tels que la durée du contrat (plus le contrat est long, plus les incitations à investir seront importantes, mais la concurrence sera limitée pour une longue période) ou le niveau d'agrégation (une approche globale permet des économies d'échelle et de gamme, tandis qu'une approche par régions permet une plus grande concurrence pour les concessions ; Calzada *et al.*, 2010 ; OCDE, 2004).

La privatisation permet notamment d'éliminer les éventuels avantages de financement découlant du lien avec l'État. En cas de faillite, une entreprise privée ne peut en général pas compter sur un soutien étatique, à moins qu'elle ait une importance systémique. Les marchés des capitaux exigent par conséquent des primes adaptées aux risques pour financer les entreprises. L'avantage lié à la garantie étatique est donc éliminé.

Une fois privatisée, l'entreprise bénéficie d'une grande marge de manœuvre entrepreneuriale pour définir sa politique et sa stratégie commerciales (López-Calva et Sheshinski, 2003 ; Kilicaslan *et al.*, 2008), et peut mettre en place des stratégies d'internationalisation (dans le cadre d'une reprise d'entreprises étrangères ou d'une coopération avec des entreprises étrangères, p. ex.). La privatisation signifierait que des investisseurs étrangers pourraient acquérir des parts dans des entreprises étatiques suisses par exemple, si bien que l'on ne pourrait exclure une prise de participation étrangère majoritaire lors de la privatisation d'entreprises étatiques suisses. En 2001, en rapport avec Swisscom, le Conseil fédéral était d'avis que même une prise de participation étrangère majoritaire ne représentait pas en soi un risque réel pour l'infrastructure des télécommunications et de la radiodiffusion (Conseil fédéral, 2001). Il a cependant depuis revu sa position et estime que les raisons qui plaident en faveur de la participation majoritaire de la Confédération dans Swisscom ont gagné en importance (Conseil fédéral, 2014, p. 69).

Les éventuels conflits d'intérêts de l'État seraient réduits en transférant la propriété d'une entreprise en main privée. Étant donné que l'État n'aurait plus à s'occuper du rôle de propriétaire, il pourrait se concentrer sur ses tâches en tant que régulateur, instance de surveillance, garant du service universel respectivement de l'accomplissement de tâches régaliennes. La privatisation des entreprises ne permet cependant pas à elle seule d'éliminer les distorsions de concurrence occasionnées par les subventionnements croisés, les allègements fiscaux et les avantages réglementaires ; il appartiendrait au législateur d'intervenir pour que les conditions soient les mêmes pour tous.

La distorsion de concurrence due aux avantages en matière d'information découlant de la fourniture du service universel diminue elle aussi si le législateur ouvre les marchés fermés. De plus, en cas de mise au concours du mandat de service universel, les éventuels gains d'information seront vraisemblablement pris en considération par les acteurs du marché lorsqu'ils établiront leur offre. Enfin, il faudrait également limiter les conditions auxquelles un collaborateur d'une administration publique peut éventuellement accepter un siège dans un conseil d'administration s'il existe un risque que des informations non publiques puissent favoriser certaines entreprises.

L'un des enjeux largement débattus dans le cadre de la privatisation est la nécessité de garantir une infrastructure de qualité, facteur essentiel du développement de l'ensemble de l'économie. Outre l'entretien et le développement des infrastructures, il importe d'en assurer le développement technologique, en particulier sur les marchés des infrastructures dynamiques, qui sont fortement influencés par le progrès technologique. Étant donné que bon



nombre d'entreprises proches de l'État sont actives dans les industries de réseau, à forte intensité technologique, il est indispensable de prendre en considération l'impact des rapports de propriété sur les incitations à l'innovation et à l'investissement. Du fait de la mauvaise expérience faite avec la privatisation du rail au Royaume-Uni, l'opinion selon laquelle les entreprises privatisées incitent moins à l'investissement ou à l'innovation est largement répandue (Bowman, 2015 ; Jupe, 2007). Toutefois, les incitations ne dépendent pas de la privatisation en soi, mais de la réglementation adéquate des marchés concernés. Des études ont mis en évidence que le degré d'efficacité est plus faible dans les secteurs réglementés ou faiblement concurrentiels (Megginson et Netter, 2001 ; D'Souza et Megginson, 1999). D'autres études tendent à montrer que les incitations à innover et à investir dépendent principalement de la situation concurrentielle sur les marchés (Belloc, 2014). La propriété, qu'elle soit étatique ou non, semble jouer un rôle secondaire.

Dans la littérature internationale, il existe des indications qu'une ouverture de l'actionariat à des investisseurs privés peut entraîner une augmentation de la rentabilité, de la production et de l'efficacité des entreprises étatiques (Shirley et Walsh, 2000 ; López-Calva et Sheshinski, 2003 ; Kilicaslan *et al.*, 2008 ; Frick et Köthenbürger, 2016 p. ex.). Les résultats semblent en particulier robustes lorsque ces dernières sont actives sur les marchés concurrentiels (OCDE, 2003). Ceci s'explique par le fait que la privatisation accentue les pressions concurrentielles sur les entreprises. En cas de perte, les actionnaires privés sont responsables à hauteur de leur part, ce qui renforce la discipline du marché. Le financement du capital propre est assuré en partie par des fonds externes et est ainsi soumis aux conditions du marché. Ceci pousse les entreprises à s'adapter et à innover (Alesina *et al.*, 2005). Ceci s'observe notamment dans les industries de réseau, telles que les entreprises de télécommunication (López-Calva et Sheshinski, 2003 ; Wei et Xu, 2004). Une privatisation totale n'est pour ce faire pas nécessairement requise. Une privatisation partielle peut conduire aux mêmes effets en permettant à l'État de garder le contrôle de l'entreprise, en détenant la majorité, une minorité de blocage ou une action spécifique (*golden share*). Toutefois, une participation d'investisseurs privés ne supprime en général pas les causes des distorsions de concurrence, étant donné que les marchés continueront de tabler sur une garantie étatique implicite. L'avantage majeur réside dans le fait qu'il permet de réduire les risques en tant qu'actionnaires des organismes publics<sup>37</sup>.

En conclusion, une privatisation totale des entreprises étatiques résoudrait certes les problèmes de distorsions de concurrence cités plus haut. Cependant, cette option n'est la plupart du temps pas retenue car, dans le contexte actuel, l'État veut assurer lui-même le contrôle des infrastructures critiques que ces entreprises développent et exploitent.

### 3.2.2. Interdiction ou externalisation de certaines activités

L'interdiction totale d'exercer une activité dans le domaine concurrentiel (figure 1, colonnes 2 et 3) est une autre possibilité pour réduire les distorsions de concurrence causées par les entreprises étatiques. Il serait envisageable d'interdire sur le principe aux entreprises proches de l'État d'exercer des activités dans les domaines qui ne relèvent pas du service universel ou, dans certains cas, de séparer les activités relevant du domaine du service universel entre une société de réseau monopolistique et une société privée. Cette solution permettrait certes,

---

<sup>37</sup> Le secteur public porte en plus des risques en termes de responsabilités juridiques et tactiques, en termes de réputation ainsi que d'influences d'actionnaires tiers qui contrent les buts du pouvoir public (*risk exposure*).

comme la privatisation, d'éliminer les distorsions de concurrence, mais d'un point de vue économique elle poserait d'autres problèmes.

En Suisse, certaines entreprises contrôlées par l'État ont à la fois un monopole et des obligations en matière de fourniture de service universel sur des marchés concurrentiels, ce qui mène inévitablement à des problèmes en matière de concurrence. C'est le cas, notamment, de la Poste : elle détient le droit exclusif de transporter des lettres dont le poids est inférieur à 50 g et doit parallèlement exécuter un mandat de service universel qui comprend le transport de lettres, de colis, de journaux et de périodiques ainsi que le trafic des paiements. À l'exception du monopole sur les lettres, les marchés concernés par le service universel sont ouverts à la concurrence et des fournisseurs de services privés peuvent également proposer des prestations analogues. En cas d'interdiction d'exercer une activité sur les marchés concurrentiels, la Poste devrait restreindre ses activités sur le seul marché monopolistique, et le mandat de service universel sur le domaine non monopolistique devrait être adjugé à nouveau. En d'autres termes, la Poste ne pourrait par exemple plus transporter les lettres pesant plus de 50 g.

Une limitation ou une interdiction d'exercer des activités en dehors du monopole serait contraire à la volonté du législateur. À travers la libéralisation progressive des marchés et la transformation des entreprises étatiques en sociétés anonymes de droit public, ce dernier a justement voulu accroître la liberté entrepreneuriale de ces entreprises. En plus de leur mandat légal, elles sont encouragées à faire preuve d'innovation et à entrer sur de nouveaux marchés afin de se démarquer de leurs concurrents.

Il serait également possible d'interdire les activités allant au-delà du mandat de service universel (figure 1, colonne 3). Ce sont souvent des motifs économiques qui les poussent à offrir leurs prestations sur ces marchés. Pour cela, le législateur doit l'y autoriser. D'une part, les perspectives de gains qui s'amenuisent dans les domaines du service universel incitent à se développer vers des domaines d'activité plus lucratifs. D'autre part, les entreprises publiques peuvent bénéficier d'économies d'échelle, d'effets de réseau ou d'autres avantages en termes d'efficacité, ce qui leur permet de proposer la prestation demandée à un prix moins élevé que leurs concurrents privés. Elles augmentent ainsi leurs bénéfices ou le taux de couverture des coûts du service universel. À titre d'exemple, la Poste utilise son réseau d'offices postaux pour vendre d'autres produits ne relevant pas de son mandat de service universel, et l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI) offre des services de conseil juridique dans le domaine des brevets<sup>38</sup>.

Les avantages précités peuvent générer des gains d'efficacité en particulier dans le cadre d'un monopole naturel. Restreindre la liberté entrepreneuriale des entreprises publiques en interdisant ce type d'activités ne serait donc pas nécessairement judicieux d'un point de vue économique. Il faudrait analyser au cas par cas si les coûts d'entrée sur le marché induits par les distorsions de concurrence peuvent être compensés par les avantages en termes d'efficacité.

Une autre solution serait de séparer les tâches des entreprises contrôlées par l'État en un secteur de monopole et un secteur concurrentiel<sup>39</sup>. Cette solution serait notamment applicable

---

<sup>38</sup> Cette prestation relève du mandat légal de l'IPI (art. 2, al. 1, let. g, de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur le statut et les tâches de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle, LIPI ; RS **172.010.31**).

<sup>39</sup> On distingue la séparation fonctionnelle de la séparation structurelle. En cas de séparation fonctionnelle, l'infrastructure est transférée vers une entité organisationnelle séparée de l'entreprise, mais les droits de

aux entreprises jouissant d'un monopole naturel dans le domaine des infrastructures et pourrait consister en une séparation des infrastructures et des services proposés. Il serait ainsi possible de réduire par exemple les entraves à la concurrence dans l'accès au réseau, causées par des fournisseurs verticalement intégrés qui dominent le marché (Conseil fédéral 2010, p. 87).

Dans ce type de modèle, on privatise la fourniture de services, tandis que les infrastructures sont transférées vers une entité organisationnelle séparée, qui les met à disposition des fournisseurs sans discrimination. De cette façon, la concurrence intervient uniquement au niveau des services, plus au niveau des infrastructures. Cette solution permettrait d'éliminer, ou du moins de réduire, les distorsions de concurrence lors de la fourniture de services et le subventionnement croisé. L'ampleur de la réduction de ces problèmes dépend fortement du degré de séparation organisationnelle et institutionnelle. Le problème ne pourra être entièrement résolu que si la séparation structurelle est suivie de la privatisation de l'entreprise exposée à la concurrence.

Si la séparation comporte des avantages au niveau de la concurrence, elle génère aussi des coûts importants, qui ont été analysés dans le cadre d'une proposition de séparation fonctionnelle de Swisscom (DFF, 2010). En cas de séparation structurelle, le réseau ne contribue plus directement aux bénéfices liés à la vente des services, ce qui peut par exemple freiner l'innovation et l'entretien des infrastructures. De plus, il est possible que l'intégration verticale favorise les économies d'échelle et les synergies, ce qui se traduit par des gains d'efficacité (utilisation commune des infrastructures pour fournir des prestations qui relèvent ou pas du service universel ou combinaison d'offres proposées aux clients, p. ex.).

Du point de vue économique, il convient en outre d'évaluer l'opportunité d'une séparation à la lumière de la concurrence qui règne sur les marchés concernés. En cas de forte concurrence entre les infrastructures, la séparation du réseau et de l'exploitation n'est pas forcément indiquée.

### 3.2.3. Le concept de la « neutralité concurrentielle »

Le problème des distorsions de concurrence causées par les entreprises proches de l'État n'est pas spécifique à la Suisse. De nombreux pays sont confrontés à des défis similaires concernant leurs entreprises. Il y a quelques années, l'OCDE s'est par conséquent penchée sur la question et a édicté des recommandations dans le cadre de ses règles de neutralité concurrentielle (*Competitive Neutrality Frameworks*, OCDE, 2012). Les passages ci-après esquissent un cadre envisageable pour la neutralité concurrentielle, sur la base des travaux de l'OCDE.

#### I. Égalité de traitement sur les plans de la réglementation et de la fiscalité

L'OCDE recommande que les entreprises étatiques en concurrence avec des entreprises privées évoluent autant que possible dans le même cadre réglementaire que ces dernières. Il ne devrait pas y avoir de différences entre les entreprises publiques et privées pour ce qui est du champ d'application, de la transparence et de la mise en œuvre des dispositions réglementaires et fiscales<sup>40</sup>.

---

propriété de cette nouvelle entité demeurent acquis au détenteur initial du réseau. En cas de séparation structurelle, les droits de propriété sont également transférés.

<sup>40</sup> Dans son étude, l'OCDE renvoie entre autres aux directives australiennes en matière de neutralité concurrentielle (*Competitive Neutrality Guidelines*), édictées en 2014, qui prévoient des mesures de

Ceci est très largement le cas en Suisse. Il existe certains droits et réglementations spéciaux applicables aux entreprises d'infrastructures, mais ceux-ci ne valent pas spécifiquement pour les entreprises en main étatique. Ainsi, le transport d'envois postaux dans le cadre du service universel est exclu de l'interdiction de circuler le dimanche et de nuit, indépendamment du fait que le transport soit assuré par la Poste ou par un fournisseur privé (sous-traitant) de services postaux (art. 91a, al. 1, let. f, et art. 92, al. 2, let. a et a<sup>bis</sup>, de l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière, OCR<sup>41</sup>). Cependant, des autorisations doivent d'abord être demandées et conférées. Un autre exemple : les magasins situés dans les aéroports, dans les gares à forte fréquentation et sur les aires des autoroutes peuvent être ouverts le dimanche également (art. 27, al. 1<sup>er</sup> et 1<sup>quater</sup>, de la loi du 13 mars 1964 sur le travail, LTr)<sup>42</sup>. Cette disposition octroie un avantage à ces centres de transport, indépendamment du fait qu'ils soient en main étatique (gares, aéroport de Genève) ou majoritairement en main privée (aéroport de Zurich, aires d'autoroutes). Avec la réorganisation de la Poste en 2013, les avantages fiscaux en sa faveur ont été supprimés (en particulier dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée). De plus, tous les privilèges spécifiques aux CFF dans le domaine fiscal ont été levés avec la réforme des chemins de fer 2 (art. 21, al. 1, de la loi sur les Chemins de fer fédéraux, LCFF<sup>43</sup>).

Au final, l'égalité de traitement en matière de réglementation ne peut être atteinte que si les dispositions réglementaires sont formulées de manière neutre quant au fournisseur et donc quant à la concurrence, c'est-à-dire sans prendre en considération la proximité de l'État.

## II. Interdiction du subventionnement croisé

L'OCDE recommande, pour les entreprises publiques actives sur des marchés concurrentiels, d'identifier les coûts de chaque activité dans le but d'empêcher le subventionnement des domaines concurrentiels à partir des recettes issues du monopole. Au sein de l'Union européenne, par exemple, les entreprises proches de l'État doivent mener une comptabilité séparée de leurs activités commerciales et non commerciales<sup>44</sup>.

La mise en œuvre de cette recommandation est toutefois extrêmement complexe. L'une des possibilités pour reconnaître et empêcher le subventionnement croisé serait que les entreprises proches de l'État publient les éléments principaux des parts de coûts entre

---

compensation spécifiques. L'approche australienne prévoit notamment que les entreprises étatiques procèdent à des ajustements visant la neutralité fiscale (*taxation neutrality adjustments*), en prenant en considération dans leur structure de prix et de coûts des exigences fiscales analogues à celles que connaissent leurs concurrents privés. De plus, les autorités australiennes peuvent prendre les mesures nécessaires pour garantir l'égalité de traitement en matière de réglementation et de fiscalité, comme un paiement de valeur égale versé sur un compte de la banque centrale.

<sup>41</sup> RS 741.11

<sup>42</sup> RS 822.11

<sup>43</sup> RS 742.31

<sup>44</sup> En vertu de la directive 2006/111/CE de la Commission sur la transparence financière des entreprises publiques, les États membres de l'UE doivent garantir la transparence de tous les fonds publics mis à la disposition des entreprises publiques. À cette fin, ils doivent communiquer la manière dont les fonds sont utilisés et veiller à ce que les coûts et les recettes de ces entreprises soient présentés dans des comptes séparés. De plus, ils doivent garantir que les comptes internes relatifs aux différents domaines d'activité des entreprises concernées soient tenus séparément et que tous les coûts et recettes soient imputés et répartis correctement, sur la base des principes régissant l'établissement régulier des comptes.

service universel et secteur en concurrence<sup>45</sup> et qu'elles expliquent les écarts éventuels. Elles devraient en outre garantir une facturation des éventuelles compensations pour les prestations du service universel qui soit conforme aux coûts réels. Dans l'idéal, on pourrait ainsi mieux suivre les flux de liquidités des entreprises. Dans le marché suisse des télécommunications, en vertu de l'art. 19 de la loi sur les télécommunications (LTC)<sup>46</sup>, l'entreprise titulaire de la concession de service universel peut demander une compensation financière pour la fourniture de ce service, mais Swisscom – en tant que seule titulaire de la concession jusqu'à présent – n'a jamais fait usage de cette possibilité. De son côté, la loi du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO)<sup>47</sup> prévoit une interdiction explicite du subventionnement croisé (art. 19 LPO). Elle permet à la Poste d'utiliser les recettes issues du service réservé pour couvrir les coûts liés au service universel, mais pas pour rendre moins chères les prestations hors service universel. Concrètement, cela signifie que la Poste, conformément au concept légal de financement, peut financer les prestations relevant du mandat de service universel (distribution de colis jusqu'à 20 kg en Suisse et à l'étranger) avec les revenus générés par son monopole (distribution de lettres jusqu'à 50 g en Suisse) (art. 19, al. 1, LPO), ce qui peut poser problème au niveau de la concurrence sur les marchés concernés. De plus, elle doit présenter sa comptabilité de telle façon que les coûts et le produit de chaque prestation puissent être attestés (art. 19, al. 2, LPO). Comme la Poste peut toujours financer le service universel par ses propres moyens, elle n'obtient à l'heure actuelle aucune indemnisation (art. 46 de l'ordonnance du 29 août 2012 sur la poste, OPO<sup>48</sup>).

### III. Séparation comptable et structurelle des entités

L'OCDE recommande une séparation comptable et, dans la mesure où cela est possible, une séparation structurelle des activités des entreprises étatiques. Une séparation structurelle implique la division d'une entreprise auparavant intégrée en deux entités : l'une soumise à la concurrence et l'autre non (marché monopolistique). Une séparation structurelle permet à l'entité concurrentielle d'opérer dans une logique de marché et abaisse les barrières à l'entrée pour de potentiels concurrents. Il ressort du ch. 3.2.2 que les activités protégées par des réglementations et les activités concurrentielles de l'État ne peuvent pas être séparées en entités distinctes sans désavantages économiques. Une séparation n'est par ailleurs pas imposée par le droit constitutionnel, selon le TF, du fait que la séparation financière des branches d'activités est également possible au sein d'une même personne morale<sup>49</sup>.

Plusieurs réformes ont été entamées en Suisse afin d'accroître la transparence des coûts de réseau et d'exploitation. À titre d'exemple, la réforme des chemins de fer 1 a entraîné la séparation des domaines Infrastructure et Trafic des CFF au niveau de la comptabilité et de l'organisation. En 2013, un groupe d'experts a publié, sur mandat de la Confédération, un rapport sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire (EOBI, 2013). Le rapport analyse les systèmes ferroviaires de la Suisse et de plusieurs autres pays européens, et esquisse cinq modèles d'organisation et de gestion envisageables pour

---

<sup>45</sup> Pour autant que ces informations ne soient pas soumises au secret d'affaires (voir ATF 138 I 378, consid. 9.3.1 ss., Glarnersach).

<sup>46</sup> RS 784.10

<sup>47</sup> RS 783.0

<sup>48</sup> RS 783.01

<sup>49</sup> ATF 138 I 378, consid. 9.2 (Glarnersach)

les CFF. Ces modèles visent en première ligne la séparation structurelle des infrastructures et des services ferroviaires (EOBI, 2013, pp. 75 à 95). Dans son message sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire du 16 novembre 2016, le Conseil fédéral s'est exprimé contre une séparation structurelle<sup>50</sup>. L'un des arguments contre la séparation tenait au fait que les CFF, en tant qu'entreprise verticalement intégrée, peuvent profiter de synergies considérables.

Il n'en reste pas moins que l'augmentation de la transparence des coûts liés au service universel favorise la neutralité concurrentielle. On crée ainsi, d'une part, les conditions pour empêcher autant que possible un subventionnement croisé caché et, d'autre part, une plus grande clarté concernant les objectifs et les activités des entreprises, ce qui améliore la transparence.

#### IV. Privatisation partielle et réduction de la part fédérale

La Suisse a fait des expériences positives avec la privatisation partielle par le passé, dans le cas de Swisscom. L'avantage majeur d'une privatisation partielle réside dans le fait qu'elle permet de réduire les risques du secteur public en tant qu'actionnaire. Ceux-ci sont assumés par les actionnaires privés, ce qui renforce la discipline du marché. Une entreprise comme Swisscom investit dans de nouveaux domaines d'activité, étant donné que la Confédération lui laisse la liberté entrepreneuriale nécessaire. Du point de vue de l'entreprise, la privatisation partielle augmente la capacité de risque du fait qu'une partie des capitaux mobilisés sont externes et sont donc acquis aux conditions du marché. Les entreprises doivent suivre de près l'évolution du marché des capitaux et peuvent ainsi mieux estimer leurs risques financiers en fonction du marché. Toutefois, dans le cadre d'une privatisation partielle, les contribuables continuent d'assumer des risques entrepreneuriaux.

#### V. Respect d'une bonne gouvernance d'entreprise

Dans le cas des entreprises contrôlées par l'État, le propriétaire peut être confronté à des conflits d'intérêts considérables puisqu'il endosse simultanément plusieurs rôles en tant que propriétaire, régulateur, mandant et législateur. En tant que propriétaire, l'État doit se saisir de la question d'une éventuelle représentation du propriétaire au sein du conseil d'administration, fixer des objectifs stratégiques pour l'entreprise, et peut utiliser les dividendes et les recettes fiscales pour financer ses tâches. Parallèlement, en tant que législateur et régulateur, l'État est, sur certains marchés, également autorité de surveillance et client de « son » entreprise. D'autres autorités étatiques doivent, en tant que régulateurs, garantir le libre jeu de la concurrence sur les marchés et lutter contre la discrimination.

La Confédération est pleinement consciente de ses différents rôles et des conflits d'intérêts qui peuvent en découler. Dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise de 2006, elle précise notamment qu'elle dispose de différents instruments de gestion des entreprises proches de l'État (législation, élection et révocation de membres du conseil d'administration, objectifs stratégiques, etc.), si bien qu'une intervention par le biais d'un représentant de la Confédération dans le conseil d'administration ne se justifie que dans des cas exceptionnels<sup>51</sup>. De plus, la Confédération applique aujourd'hui 37 principes

---

<sup>50</sup> L'organisation de l'infrastructure ferroviaire est en cours de traitement au Parlement : [www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20160075](http://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20160075).

<sup>51</sup> De même, plusieurs cantons ont adopté des mesures pour garantir une bonne gouvernance d'entreprise.

directeurs en matière de gouvernance d'entreprise (Conseil fédéral, 2009b). Les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques (lignes directrices de l'OCDE ; OCDE, 2015b) ont servi de référence majeure pour les rapports de la Confédération sur le gouvernement d'entreprise des années 2006 et 2009 (et, donc, pour les principes directeurs). Les lignes directrices de l'OCDE ont été révisées en 2015 (OCDE, 2015b). Dans son rapport concernant le gouvernement d'entreprise dans les entreprises étatiques, l'OCDE souligne qu'une bonne gouvernance d'entreprise est indispensable pour garantir des marchés efficaces et ouverts aux niveaux national et international (OCDE, 2015c).

Les lignes directrices élaborées sur le plan fédéral prévoient que l'État doit laisser les conseils d'administration des entreprises étatiques exécuter leurs tâches et respecter leur indépendance. Elles précisent également que, lors de la nomination et du choix des membres du conseil d'administration, l'État doit veiller surtout à ce que ces derniers puissent remplir leurs tâches de manière professionnelle et indépendante. Il est par ailleurs important que les membres individuels du conseil d'administration n'agissent pas en tant que représentants de groupes d'intérêts et qu'ils soient tenus à la même impartialité envers tous les actionnaires.

Les constats des rapports de la Confédération sur le gouvernement d'entreprise correspondent aux lignes directrices révisées de l'OCDE. Au travers de l'application conséquente des principes directeurs du gouvernement d'entreprise, les conflits d'intérêts ainsi que les situations potentiellement problématiques pour la concurrence ont pu être en grande partie évités en pratique.

#### VI. Forme de la neutralité financière

Les entreprises étatiques peuvent bénéficier d'un avantage financier par rapport à leurs concurrents privés en profitant de coûts de capital moins élevés du fait d'une garantie étatique implicite (voir chapitre 2.4.1), ce qui dans une certaine mesure devrait aussi valoir pour toutes les entreprises détenant des infrastructures d'importance systémique et nécessaire à l'approvisionnement. Certaines agences de notation confirment cette garantie implicite dans leur évaluation d'entreprises publiques (PostFinance [Standard & Poor's, 2016b], Swisscom [Standard & Poor's, 2017 ; Moody's, 2017], p. ex.). Il est cependant difficile d'établir la portée de cet avantage et s'il en résulte effectivement une distorsion de concurrence significative.

Pour compenser cet avantage, l'OCDE recommande l'introduction d'un système prévoyant des possibilités d'ajustement conformes tenant compte de la situation du marché. Cela signifie, pour l'autofinancement et le financement externe, l'application d'un modèle qui compense, si possible entièrement, les déséquilibres par rapport aux concurrents privés. Une possibilité serait par exemple l'indemnisation conforme au marché de la garantie étatique.

Au final, la suppression totale de la garantie étatique, c'est-à-dire interdire explicitement dans la loi les aides étatiques, reste la seule mesure. Les cantons de Genève, Vaud et Berne ne prévoient par exemple pas de garantie étatique explicite pour leurs banques cantonales. Depuis fin 2017, il n'existe également plus de garantie étatique de la Confédération pour PostFinance. Enfin, il est à noter que, dans le domaine du transport régional commandé, la neutralité de financement est assurée dans la mesure où la Confédération peut octroyer des garanties pour des investissements dans le domaine

du transport à toutes les entreprises de transport concessionnaires, à savoir les CFF et les chemins de fer privés (art. 31 de la loi sur le transport de voyageurs, LTV<sup>52</sup>).

#### VII. Transparence en matière de politique du propriétaire

Une bonne gouvernance d'entreprise garantit que la transparence soit faite sur les intérêts du propriétaire étatique. Le Conseil fédéral publie un rapport annuel sur la réalisation des objectifs stratégiques qu'il fixe à ses entreprises publiques pour quatre ans, et rend compte aux commissions de surveillance parlementaires dans des rapports détaillés. Ce système de contrôle global a fait ses preuves.

### **4. Entreprises proches de l'État actives sur des marchés concurrentiels en Suisse**

En Suisse, un grand nombre d'entreprises publiques sont actives à la fois à l'échelon national et cantonal ou communal. Certaines tâches étatiques ou tâches soutenues par l'État peuvent être accomplies par des privés. Les prestations sont fournies en particulier par le truchement d'instruments du droit des subventions (conventions de prestations, décisions, appels d'offres ou octrois de concession) et non par des mesures liées au statut de propriétaire.

Le présent rapport n'examine pas toutes les entreprises contrôlées par l'État. Ce type d'analyse serait disproportionné. Le rapport se concentre par conséquent sur certaines entreprises publiques qui, dans le cadre de certains ou de tous leurs domaines d'activités, sont en concurrence avec des acteurs privés (ch. 4.1). De plus, une étude externe a été mandatée pour analyser les activités des entreprises étatiques aux niveaux cantonal et communal (ch. 4.2)<sup>53</sup>.

#### **4.1. Entreprises publiques en concurrence avec des acteurs privés : exemples**

La présente section se concentre sur quatre entreprises choisies comme études de cas : Swisscom, la Poste, les CFF et RUAG. Aucune autre entreprise étatique ne sera analysée par manque de ressources. Les entreprises retenues répondent aux critères suivants :

- I. la Confédération est propriétaire ou actionnaire majoritaire de la société ;
- II. l'entreprise exécute un mandat légal déterminé par la Confédération (service universel, p. ex.), et
- III. les activités de l'entreprise sont, du moins en partie, en concurrence avec des entreprises privées.

##### **4.1.1. Swisscom SA**

Swisscom SA est une société anonyme de droit public régie par une loi spéciale ; la Confédération détient 50,95 % des actions de la société. Le but et l'organisation de l'entreprise

---

<sup>52</sup> RS 745.1

<sup>53</sup> L'étude de Polynomics est disponible à l'adresse suivante : [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Services et publications > Publications > Concurrence et Service Public.



sont fixés dans la loi du 30 avril 1997 sur l'entreprise de télécommunications (LET)<sup>54</sup>. En vertu de l'art. 6, al. 1, LET, la Confédération doit détenir la majorité du capital et des voix.

L'entreprise a pour but de fournir, en Suisse et à l'étranger, des services de télécommunication et de radiodiffusion ainsi que des produits et des services connexes (art. 3, al. 1, LET). Le Conseil fédéral définit tous les quatre ans les objectifs stratégiques de la Confédération pour l'entreprise (art. 6, al. 3, LET). Il exige que Swisscom soit gérée conformément aux principes de gestion d'entreprise de manière à être compétitive et axée sur la clientèle et qu'elle développe, produise et commercialise avec succès des infrastructures de réseau et des services connexes dans les marchés convergents des télécommunications, des technologies de l'information, de la radiodiffusion, des médias et du divertissement. En Suisse, les objectifs stratégiques prévoient actuellement en particulier que Swisscom offre des contenus, des services de transmission de la voix et des données sur réseau fixe ou mobile, des services informatiques, ainsi que des prestations liées au réseau à d'autres entreprises de télécommunication.

Dans le cadre du but qui lui a été assigné, Swisscom exploite un domaine d'activité qui propose des services de télécommunication ; elle est soumise en la matière aux prescriptions de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC)<sup>55</sup>. Lorsqu'elle occupe une position dominante en tant que fournisseur de services de télécommunication, elle doit garantir un accès non discriminatoire à une partie de ses installations et services. Il s'agit notamment des infrastructures qui ont été mises en place à l'époque du monopole des télécommunications, soit les raccordements d'utilisateurs basés sur la technologie du cuivre et les canalisations de câbles (art. 11, al. 1, LTC).

Depuis la libéralisation du marché des télécommunications en 1998 et au minimum jusqu'en 2022, Swisscom est en outre le concessionnaire du service universel pour les services de télécommunication. L'octroi de la concession de service universel fait l'objet d'un appel d'offres public<sup>56</sup>. La concession peut être accordée à toute entreprise de télécommunication répondant aux conditions fixées à l'art. 15 LTC. Dans les faits, seule Swisscom a soumissionné pour une concession de service universel, si bien qu'elle l'a obtenue. Si l'appel d'offres ne suscite aucune candidature adéquate ou si l'appel d'offres public ne peut pas se dérouler dans des conditions de concurrence ou ne conduit à aucune candidature adaptée, la Commission fédérale de la communication (ComCom) peut faire appel à un ou plusieurs fournisseurs de services de télécommunication pour assurer le service universel (art. 14, al. 4, LTC). L'ordonnance sur les services de télécommunication (OST<sup>57</sup>, art. 15 et 16), sur la base de la LTC (art. 16, al. 3), fixe les services à fournir dans le cadre du service universel. Ces derniers englobent le service téléphonique public et la connexion à internet<sup>58</sup>. Le service universel inclut

---

<sup>54</sup> RS 784.11

<sup>55</sup> RS 784.10

<sup>56</sup> La première concession de service universel (1998-2002) a été attribuée automatiquement à Swisscom en vertu de dispositions transitoires. Jusqu'à présent, la concession du service universel a été mise au concours à deux reprises : une première fois pour la concession de la période 2003 à 2007 et une deuxième fois pour la concession de 2008 à 2017. Pour la concession de 2018 à 2022, la ComCom a renoncé le 13 décembre 2016 à organiser un appel d'offres public. En effet, elle a auparavant approché les fournisseurs de services de télécommunication et seule Swisscom a montré un intérêt pour la concession.

<sup>57</sup> RS 784.101.1

<sup>58</sup> S'agissant de l'accès à l'internet, il est à noter que la prestation a été régulièrement améliorée depuis l'introduction de la concession de service universel : de 600/100 kbit/s en 2008, la vitesse minimale de transmission a été augmentée à 1000/100 kbit/s en 2012, puis à 2000/200 kbit/s en 2015. Pour la nouvelle

aussi l'accès aux services d'urgence de la police, des pompiers et des ambulances ainsi que des services spécifiques pour les personnes handicapées. Ces services sont constamment réexaminés et adaptés aux développements technologiques et aux besoins de la société<sup>59</sup>.

Le concessionnaire peut faire valoir son droit à une compensation financière pour la fourniture du service universel laquelle correspond à son coût total net (art. 19 LTC et art. 13 OST). Swisscom n'ayant jamais demandé à être compensée, le législateur ne sait pas exactement quels coûts et recettes le service universel et les adaptations requises engendrent pour le concessionnaire.

Swisscom occupe une position solide dans le marché des télécommunications suisse. Comme il ressort de l'observation de ses parts de marché dans les divers secteurs clés de ce marché, elle devance ses concurrents sur tous les segments du cœur de métier (cf. tableau 1).

Tableau 1 *Parts de marché de Swisscom par domaine d'activité, 2016*

Domaine	Parts de marché de Swisscom	Parts de marché des concurrents
Téléphonie fixe	60 %	Autres exploitants de réseaux câblés : 17,2 % UPC : 13,2 % Sunrise : 9,6 %
Téléphonie mobile	57,75 %	Sunrise : 25,90 % Salt : 16,35 %
Haut débit	51,34 %	UPC : 19,32 % Autres exploitants de réseaux câblés : 12,22 % Sunrise : 9,59 % Autres : 7,53 %
Services de télévision numérique	36,3 %	UPC : 30,7 % Autres exploitants de réseaux câblés : 19,7 % Sunrise : 4 % Quickline : 9,3 %

Source : ComCom, 2017

En plus de fournir des services de télécommunication, Swisscom est active sur divers marchés en dehors de son activité principale traditionnelle. L'article définissant le but de l'entreprise (art. 3 LET) permet explicitement à cette dernière de proposer des produits et services connexes à son activité principale (services de télécommunication et de radiodiffusion). Swisscom détient par ailleurs plusieurs filiales et participations dans des sociétés associées. Le tableau 2 présente une vue d'ensemble des divers domaines d'activité de Swisscom et de ses filiales en Suisse.

---

concession à partir de 2018, le Conseil fédéral a décidé, le 2 décembre 2016, une augmentation à 3000/300 kbit/s.

<sup>59</sup> Les postes téléphoniques payants publics ne font par exemple plus partie des prestations de la nouvelle concession.

Tableau 2 Domaines d'activité de Swisscom en Suisse, 2016

Domaines d'activité	Sociétés du groupe	Participation au capital et au droit de vote
Logiciels banque et finances	finnova SA Bankware Swisscom IT Services Finance Custom Solutions SA	9 % 100 %
Prestations de centre d'appels	Swisscom Services AG	100 %
Cloud	Akenes SA	27,3 %
Production participative ( <i>crowdsourcing</i> )	Mila AG	51 %
Conseil et projets liés à la mutation numérique	Swisscom Digital Technology SA	50 %
Divertissement numérique	CT Cinetrade AG PlazaVista Entertainment AG Kitag Kino-Theater SA Teleclub AG Teleclub Programm SA	75 % 75 % 75 % 75 % 25 %
Énergie	MyStrom SA Swisscom Energy Solutions SA	100 % 54 %
Événementiel	Swisscom Event & Media Solutions SA	100 %
Réseaux fixe et mobile	Swisscom (Suisse) SA	100 %
Services TIC	Swisscom (Suisse) SA	100 %
Santé	Swisscom Health SA Swisscom eHealth Invest GmbH Medgate AG Medgate Technologies AG	100 % 100 % 40 % 40 %
TIC et infrastructures	cablex SA	100 %
Immobilier	Swisscom Immobilien AG	100 %
Cybercriminalité	Global IP Action SA	75 %
Services d'annuaires	Swisscom Directories SA	69 %
Investissements	Mona Lisa Capital AG Swisscom Ventures SA	99,5 % 100 %
Mobilité	BFM Business Fleet Management SA	100 %
Commerce électronique	siroop SA	50 %
Placement	Worklink AG	100 %
Redevance radio et télévision	Billag SA	100 %
Radiodiffusion, communication de sécurité, IPTV et solutions de TV web	Swisscom Broadcast SA	100 %
Sécurité	SEC Consult (Suisse) SA	46,5 %
Infrastructures et chronométrage pour événements sportifs	Datasport SA	100 %
Publicité	Swisscom Advertising AG Admeira SA Admeira Broadcast AG MyKompass AG VirtualAds SA	33,3 % 33,3 % 33,3 % 13,8 % 83 %

Source : données de Swisscom, 2017

Parallèlement, Swisscom participe à divers projets de numérisation dans le cadre des activités commerciales, comme le financement collectif (avec wemakeit), les systèmes de sécurité (Smartlife) ou les dossiers patients électroniques (Evita, un produit de Swisscom Health SA).

Le groupe Swisscom détient en outre des sociétés dans d'autres pays, par exemple Fastweb SpA en Italie (télécommunications), Swisscom Re AG au Liechtenstein (réassurance), Improve Digital B.V. aux Pays-Bas (Publishing), Belgacom International Carrier Services SA en Belgique (entreprise internationale de vente en gros), Swisscom Cloud Lab Ltd aux États-Unis (plateforme Cloud) et Swisscom IT Services Finance Pte Ltd à Singapour (services BPO).

Le rapport d'activités de Swisscom ne comporte pas de chiffres détaillés pour les activités mentionnées ci-dessus. On peut partir du principe que ces dernières vont encore gagner en importance à l'avenir. Parallèlement, la mutation numérique entraîne une convergence accrue de marchés jusque-là totalement distincts. Prenons les transports : les systèmes de transport intelligents, les véhicules autonomes ou les drones sont tributaires d'une infrastructure TIC performante et fiable. Il était donc quasiment impossible qu'un fournisseur de TIC compétent comme l'est Swisscom ne devienne pas un maillon de la chaîne de valeur ajoutée dans le domaine des transports. Il en va de même pour pratiquement toutes les autres branches d'activité (Swisscom est déjà un intégrateur de systèmes performant dans le secteur financier et voit p. ex. des potentiels en tant que fournisseur de TIC dans les domaines de l'énergie et de la santé). Si Swisscom ne veut pas se contenter à l'avenir de fournir les infrastructures et de transmettre les données, elle doit investir dans ce genre de domaines à croissance prometteuse.

L'article énonçant le but de la LET n'interdit pas à Swisscom d'agir en tant que fournisseur de TIC dans diverses branches. Swisscom est donc en concurrence avec d'autres fournisseurs, souvent actifs dans le monde entier. Par contre, elle ne peut par exemple pas proposer des services de transport ou de santé sans lien direct avec les TIC. Le législateur a donc limité dans une certaine mesure l'expansion de Swisscom à d'autres marchés. Le tableau 3 montre le chiffre d'affaires réalisé avec des clients externes (correspond au chiffre d'affaires net moins le chiffre d'affaires issu d'autres segments). Les chiffres correspondants aux contrats individuels en Suisse pour les réseaux fixe et mobile tendent à reculer, tandis que les contrats groupés sont en augmentation. Le chiffre d'affaires de la catégorie « Autres » a enregistré une augmentation avoisinant 12,3 % entre 2013 et 2016 et, depuis 2015, devance toutes les autres catégories. Ce segment correspond par conséquent à l'activité générant les recettes les plus importantes pour l'entreprise, avec une part d'environ 30 % au chiffre d'affaires total.

*Tableau 3 Chiffre d'affaires de Swisscom Suisse avec les clients externes, par secteur d'activité, en millions de francs, 2013 à 2016*

	2013	2014	2015	<b>2016</b>
Téléphonie mobile	2 782	2 776	2 729	<b>2 614</b>
Réseau fixe	2 215	1 967	1 731	<b>1 466</b>
Contrats groupés	1 553	1 921	2 234	<b>2 502</b>
Autres	2 485	2 589	2 781	<b>2 792</b>
<b>Total</b>	<b>9 035</b>	<b>9 253</b>	<b>9 475</b>	<b>9 374</b>

Source : Swisscom, 2017, p. 71

En résumé, on peut retenir que Swisscom est active sur de nombreux marchés en dehors de son activité principale traditionnelle. La LET prévoit que Swisscom peut fournir, en Suisse et à l'étranger, des services de télécommunication et de radiodiffusion ainsi que des produits et des services connexes. Selon le message du Conseil fédéral relatif à la LET, le champ d'activité économique de l'entreprise et de ses filiales est principalement la télécommunication et la radiodiffusion (Conseil fédéral, 1996c). La description du but au niveau légal a volontairement été laissée ouverte pour tenir compte notamment de l'évolution technologique. Depuis la libéralisation du marché en 1998, le secteur des télécommunications est en constante mutation. Les innovations technologiques et l'internet ont créé de nouveaux champs d'activité pour les entreprises comme Swisscom. L'évolution technologique, en particulier la convergence croissante entre les marchés TIME (télécommunication, information, médias et divertissement), a permis aux entreprises de télécommunication de se profiler sur des marchés n'ayant qu'un lien indirect avec leurs activités principales initiales, voire les y a poussées. Par ailleurs, le recul des revenus et des marges dans l'activité principale traditionnelle a parallèlement généré une pression pour que les opportunités émergeant dans les nouveaux marchés et les nouveaux champs d'activité soient saisies.

Du fait de la participation majoritaire de la Confédération, Swisscom bénéficie de certains avantages par rapport à ses concurrents, par exemple de conditions de financement préférentielles sur les marchés des capitaux. Certaines agences de notation confirment une garantie implicite de l'État dans leur évaluation (Standard & Poor's, 2017 ; Moody's, 2017). En revanche, il peut y avoir une certaine attente politique et publique que Swisscom concoure pour obtenir la concession de service universel dans le marché des télécommunications. Même en l'absence de chiffres détaillés, il est légitime de penser que tous les services relevant du service universel ne couvrent pas leur coût de revient (services pour les personnes malentendantes, malvoyantes et à mobilité réduite par. ex). À ce jour, Swisscom a fourni ses services sans compensation financière, mais cela pourrait changer si les exigences posées au service universel devaient être largement étendues (p. ex. augmentation du taux minimal de transmission de données garanti, actuellement de 3 Mb/s, à 10 Mb/s, comme le demande la motion 16.3336 Candinas).

La privatisation de Swisscom a été proposée et discutée à plusieurs reprises (Conseil fédéral, 2006a ; DFF, 2010 ; Conseil fédéral, 2014 ; OCDE, 2015a). Le 3 mai 2017, le Conseil national a rejeté la motion 16.3157 Rickli (« La Confédération ne doit plus être l'actionnaire majoritaire de Swisscom ») ainsi que le postulat 16.3245 Glättli (« Examiner la scission de Swisscom en une société de réseau publique et en une société de services privée »). Les éléments déterminants pour le maintien du statu quo ont notamment été qu'un actionnariat privé ne changerait rien à la position de force que Swisscom occupe sur le marché, mais qu'il présenterait par contre des risques potentiels pour la sûreté nationale et pourrait conduire à une baisse des investissements en faveur du raccordement des régions périphériques (au-delà du service universel). En 2010, un rapport du DFF avait analysé l'impact d'une privatisation sur les intérêts de la politique de sécurité de la Suisse (DFF, 2010). Ce rapport avait toutefois conclu que les intérêts relevant de la politique de sécurité étaient garantis par la loi indépendamment de la structure de l'actionnariat de Swisscom. En 2014, le Conseil fédéral s'était montré plus prudent dans son analyse, notamment en raison des révélations faites à l'époque sur la collaboration de services de renseignements étrangers avec des fournisseurs de services de télécommunication (étrangers). Il avait souligné qu'une participation majoritaire dans Swisscom était un moyen approprié pour maintenir le siège social en Suisse (ce qui permet de garantir l'applicabilité du droit suisse) afin de prévenir l'usage abusif de données sensibles (Conseil fédéral, 2014). Le Conseil fédéral maintient toujours cette évaluation.

#### 4.1.2. La Poste Suisse SA

La Poste Suisse SA (la Poste) est une société anonyme de droit public régie par une loi spéciale dont la Confédération est la seule actionnaire. Elle est gérée comme une société holding avec les sociétés du groupe opérationnelles, à savoir Poste CH SA, CarPostal Suisse SA et PostFinance SA. Les activités et l'organisation de la Poste sont réglées par la loi du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO)<sup>60</sup>, l'ordonnance sur la poste (OPO)<sup>61</sup>, la loi du 17 décembre 2010 sur l'organisation de la Poste (LOP)<sup>62</sup> et l'ordonnance du 24 octobre 2012 relative à la loi sur l'organisation de la Poste (OLOP)<sup>63</sup>. Conformément à la loi, la Confédération doit détenir la majorité du capital et des voix (art. 6 LOP). Le Conseil fédéral définit tous les quatre ans les objectifs stratégiques de la Confédération en tant que propriétaire de la Poste (art. 7 LOP).

La Poste et les sociétés du groupe sont actives dans quatre grands segments du marché : les communications (PostMail, Swiss Post Solutions et RéseauPostal), la logistique (PostLogistics), les services financiers (PostFinance) et le transport des voyageurs (CarPostal).

En 2016, le recul persistant des volumes a influé négativement sur le résultat de PostMail (cf. tableau 4). En 2016, PostMail a réalisé un résultat d'exploitation de 317 millions de francs, en baisse de 41 millions par rapport à l'exercice précédent. Il est probable que ce phénomène continue de s'exacerber à mesure que la communication électronique se substitue au courrier traditionnel (Conseil fédéral, 2015). PostFinance contribue de manière significative au résultat global du groupe (CHF 542 millions), devant PostMail.

Tableau 4 *Résultats d'exploitation du groupe la Poste, par secteur d'activité, en millions de francs, 2014 à 2016*

	2014	2015	2016
PostMail	334	358	<b>317</b>
Swiss Post Solutions	12	15	<b>20</b>
Réseau postal et vente	-100	-110	<b>-193</b>
PostLogistics	141	145	<b>117</b>
PostFinance	382	459	<b>542</b>
CarPostal	30	29	<b>36</b>

Source : la Poste, 2016 et 2017

La LPO règle la fourniture de services postaux à titre lucratif ainsi que les deux mandats de service universel de la Poste (services postaux et trafic des paiements). Les services postaux comprennent la réception, la collecte, le tri, le transport et la distribution des envois postaux (art. 2 LPO). Ces derniers sont définis comme des envois adressés, notamment sous forme de lettres (maximum 2 cm d'épaisseur et maximum 2 kg), de colis (plus de 2 cm d'épaisseur et jusqu'à 30 kg), ainsi que de journaux et périodiques. Les services de paiement au sens de la loi comprennent les versements, les paiements et les virements (art. 2 LPO).

<sup>60</sup> RS 783.0

<sup>61</sup> RS 783.01

<sup>62</sup> RS 783.1

<sup>63</sup> RS 783.11

La Poste a pour objectif de fournir, en Suisse et à l'étranger, les services définis à l'art. 3 LOP : le transport d'envois postaux et d'envois de détail dans des contenants normalisés et les prestations qui y sont liées, ainsi que les services financiers (services de paiement, réception de fonds de la clientèle, gestion de comptes et autres prestations liées, placements en nom propre et autres prestations financières pour le compte de tiers) et enfin des services dans le trafic régional des voyageurs et les prestations qui y sont liées.

La Poste assure deux mandats de service universel, l'un porte sur les services postaux, l'autre sur les services de paiement (art. 1, al. 3, LPO). L'étendue des prestations et les modalités de la desserte universelle en services postaux sont fixées aux art. 14 à 17 LPO ainsi qu'aux art. 29 ss. OPO (notamment la fréquence de la distribution, l'étendue des prestations, la qualité du réseau de points d'accès, les délais d'acheminement et les tarifs). Dans le trafic postal national, l'offre comprend le transport et la réception des lettres pesant au plus 1 kg et de colis pesant au plus 20 kg, des journaux et des périodiques en abonnement en distribution régulière, ainsi que des actes judiciaires ou de poursuite avec accusé de réception. S'agissant du trafic postal transfrontalier, le service universel garantit le transport et la réception de lettres jusqu'à 1 kg et de colis jusqu'à 20 kg (cf. tableau 5).

En ce qui concerne les services de paiement, le mandat de service universel de la Poste est précisé à l'art. 32 LPO et les obligations sont présentées aux art. 43 (offres) et 44 (accès) OPO. Le service universel comprend, pour les personnes physiques ou morales ayant leur domicile, leur siège ou leur établissement en Suisse, une offre pour les services de paiement nationaux en francs suisses. Ces services englobent l'ouverture et la gestion d'un compte pour le trafic des paiements, l'ordre de virement du propre compte sur le compte d'un tiers, l'ordre de virement d'espèces sur le compte d'un tiers, le versement en espèces sur le propre compte et le retrait d'espèces du propre compte. Ce mandat est délégué directement à PostFinance dans la LOP.

En vertu de la loi, la Poste est tenue de financer de manière autonome le service universel avec les services postaux et les prestations du trafic des paiements, c.-à-d. d'en assurer le financement par ses propres moyens sans subvention<sup>64</sup>, raison pour laquelle la loi lui confère une grande liberté d'action. Elle conserve en outre un monopole : en vertu de l'art. 18, al. 1, LPO, la Poste a le droit exclusif de transporter en Suisse les lettres dont le poids n'excède pas 50 g. Le Parlement a maintenu ce monopole bien que le Conseil fédéral ait proposé en 2009 une libéralisation progressive mais intégrale du marché postal. Dans le cadre d'une évaluation de l'impact d'une libéralisation totale de ce marché (art. 35 LPO), le Conseil fédéral a toutefois décidé, en 2015, de recommander au Parlement de ne pas opter pour la libéralisation intégrale du marché pour le moment. Contrairement au transport des lettres, celui des journaux, périodiques et envois en courrier accéléré est intégralement libéralisé depuis 1998. La libéralisation complète du marché des colis est effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

En dehors du service réservé pour l'acheminement national des lettres jusqu'à 50 g ainsi que des prestations fournies par CarPostal dans le transport régional des voyageurs en tant qu'entreprise de transport concessionnaire, la Poste est en concurrence avec les autres acteurs du marché pour tous les services. Le service universel assuré par la Poste se compose donc d'un service réservé, pour lequel l'entreprise dispose d'un monopole, et d'un secteur

---

<sup>64</sup> Les journaux et périodiques en abonnement et en distribution régulière font également partie du service universel. La Confédération alloue à la Poste des contributions à hauteur de 50 millions de francs par année pour réduire les prix pour la distribution régulière des journaux et revues (art. 16, al. 7, LPO). Ce n'est pas la Poste qui est ainsi favorisée, mais les éditeurs de la presse locale et régionale (30 millions de francs), d'une part, et la presse associative et la presse des fondations, d'autre part (20 millions de francs).

ouvert à la concurrence dans lequel les entreprises privées, notamment, peuvent aussi offrir leurs services (cf. tableau 5). Le chiffre d'affaires total du service universel sur le marché postal (sans les services de paiement) s'élevait à 3,219 milliards de francs en 2016 (PostCom, 2017). Le recul par rapport à 2015 (3,42 milliards de francs) et à 2014 (3,47 milliards de francs) tient en particulier au recul de la quantité de lettres (-4,4 % de chiffre d'affaires entre 2015 et 2016), sachant que 61 % du chiffre d'affaires est généré par les lettres, 29 % par les colis, et 10 % par les journaux et périodiques.

Tableau 5 Prestations et service universel

Service universel dans les domaines postaux et du trafic des paiements		Prestations hors service universel : possibilité pour la Poste et les acteurs privés
Service postal réservé : monopole – la Poste uniquement	Service non réservé : obligation pour la Poste / possibilité pour les acteurs privés	
Lettres jusqu'à 50 g en Suisse et en provenance de l'étranger (importation)	Lettres de plus de 50 g jusqu'à 1 kg Suisse et étranger, et les lettres de 0 à 50 g en partance de Suisse pour l'étranger	Lettres de 1001 à 2000 g courrier express, services de messagerie Envois non adressés
	Colis jusqu'à 20 kg, Suisse et étranger	Colis entre 20 et 30 kg Suisse et étranger, express et services de messagerie
	Journaux et périodiques en abonnement et en distribution régulière	Journaux et périodiques en abonnement et en distribution matinale
	Services de trafic des paiements	Compte d'épargne

Source : PostCom, 2017 ; la Poste, 2017

Les revenus du service réservé peuvent être employés pour couvrir les coûts liés au service universel. Cette disposition doit en principe être interprétée strictement : il est interdit à la Poste de réduire les prix des prestations en dehors du service réservé de telle façon qu'elles pourraient être offertes en-dessous des coûts. Par ailleurs, les recettes du service réservé ne doivent pas être utilisées pour rendre moins chers les services hors service universel (interdiction des subventions croisées ; art. 19 LPO). Concrètement, cela signifie que la Poste peut financer les prestations relevant des mandats de service universel avec les revenus générés par son monopole, afin d'en couvrir les coûts (art. 19, al. 1, LPO). Étant donné que les prestations restantes du service universel sont fournies en concurrence, ce financement commun peut être problématique sur le plan de la concurrence, dans la mesure où les prix de ces prestations sont ainsi réduits. Conformément aux dispositions légales, la Poste finance le service universel par ses recettes et ne reçoit pas de compensation (art. 46 OPO). Sa comptabilité doit faire état des coûts et des produits de chaque prestation (art. 19, al. 2, LPO). La Poste doit présenter les coûts nets découlant de l'obligation d'assurer un service universel et les soumettre à la Commission fédérale de la poste (PostCom) pour approbation<sup>65</sup>. Elle peut compenser les coûts nets en procédant à des paiements de transfert entre les différentes unités de l'entreprise et les sociétés du groupe Poste. En 2016, les coûts nets de l'obligation

<sup>65</sup> Selon l'art. 49, al. 1, OPO, les coûts nets résultent de la comparaison entre le résultat que la Poste et les sociétés du groupe réalisent effectivement en ayant l'obligation de fournir le service universel (résultat réel) et celui qu'elles réaliseraient si elles n'avaient pas cette obligation. Il s'agit donc d'un résultat hypothétique.



d'assurer le service universel se sont élevés à 346 millions de francs (cf. tableau 6). Le service réservé couvre le coût de revient. Avant compensation des coûts nets, le résultat du service réservé s'élève à 127 millions de francs. Le transfert de paiement à partir du service réservé de 81 millions de francs dans le cadre de la compensation des coûts nets est inférieur aux coûts nets dus à l'obligation d'assurer le service universel.

Tableau 6 *Résultat du service réservé, en millions de francs, 2013 à 2016*

	2013	2014	2015	2016
Recettes	1 237	1 213	1 225	1 161
Coûts	1 196	1 097	1 118	1 115
<b>Résultat</b>	<b>41</b>	<b>116</b>	<b>107</b>	<b>46</b>
Coûts inclus provenant de la compensation des coûts nets	153	80	106	81
<i>Coûts nets de la Poste</i>	<i>409</i>	<i>392</i>	<i>371</i>	<i>346</i>

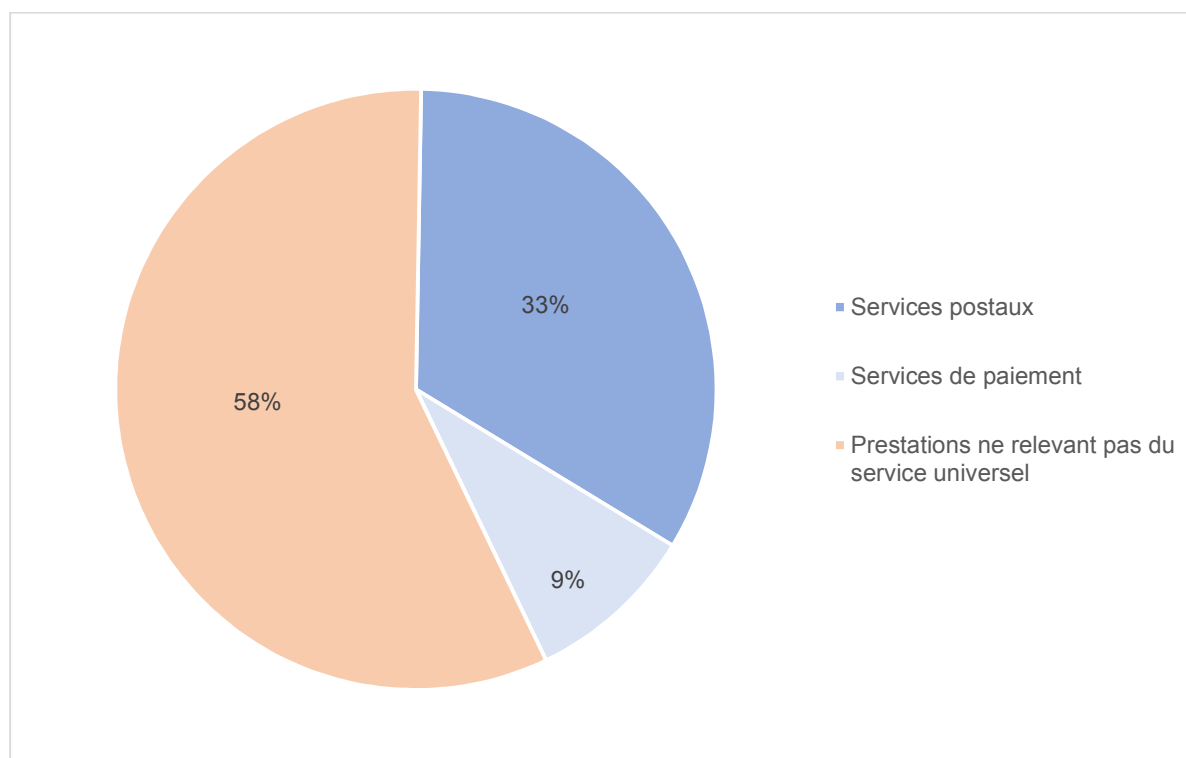
Source : PostCom, 2017, p. 27

La preuve annuelle du respect de l'interdiction des subventionnements croisés est considérée comme fournie, conformément à l'art. 55, al. 3, OPO, si la différence entre les recettes et les coûts du groupe (le résultat du groupe) est au moins aussi élevée que la différence entre les recettes et les coûts du service universel (le résultat du service universel). En 2016, le résultat du groupe avant compensation des coûts nets s'élevait à 216 millions de francs, tandis que le résultat du service universel était seulement de 82 millions de francs<sup>66</sup>. Ainsi, le résultat du groupe était plus élevé que le résultat du service universel. La preuve du respect de l'interdiction de subventionnements croisés a été fournie pour la PostCom.

Les recettes du groupe Poste se composent pour 42 % des recettes de services relevant du service universel (cf. figure 2). Les services postaux du service universel représentent environ 33 % des recettes, mais comptent pour 81,9 % du résultat du groupe (PostCom, 2017, p. 28).

<sup>66</sup> Le résultat du service universel est la somme des résultats (différence entre recettes et coûts avant compensation des coûts) de l'obligation d'assurer le service universel en services postaux (177 millions de francs) et en services de paiement (-95 millions de francs).

Figure 2 Part aux recettes des services du groupe Poste, 2016



Source : données de PostCom, 2017, p. 28

La Poste demeure le plus grand prestataire sur le marché des lettres et des colis, même si le marché des colis a été libéralisé et donc soumis à la concurrence (cf. tableau 7). S'agissant des lettres, l'abaissement du monopole à 50 g en 2009 a permis une légère ouverture du marché. Le monopole représente toutefois toujours 77,9 % du volume du marché national des lettres pesant jusqu'à 1 kg. Seuls 22,1 % du volume de lettres sont donc ouverts à la concurrence. Comme il ressort du tableau 7, la part de marché des prestataires privés pour les lettres pesant jusqu'à 2 kg en Suisse s'élève à environ 1,4 %. Il en découle que la Poste détient toujours une part importante de ce segment. Les raisons de cette stagnation de la concurrence sont le monopole résiduel ainsi que les investissements de la Poste dans les technologies modernes (développement des centres de tri et optimisation du tri séquentiel ; PostCom, 2017, p. 8).

S'agissant des colis domestiques, si l'on se fonde sur le chiffre d'affaires, la Poste détient une part de marché de 79 %. À l'international par contre, la part de marché de la Poste ne représente que 20,9 % (importation) et 20,7 % (exportations) du chiffre d'affaires. Plusieurs prestataires sont actifs sur le marché et la pression de la concurrence semble avoir des effets positifs sur l'innovation et la qualité des prestations (PostCom, 2016, p. 34). En outre, le développement du commerce en ligne permet d'établir de nouveaux modèles d'entreprises, ce qui renforce l'intensité de la concurrence (PostCom, 2017, p. 7). Il convient en outre de souligner que la Poste détient une part de marché de 85 % pour les colis domestiques relevant du service universel, c'est-à-dire pesant jusqu'à 20 kg, et qu'elle demeure ainsi le principal prestataire dans ce segment.

Tableau 7 Parts de marché de la Poste par segment (chiffre d'affaires), 2016

Segment	Parts de marché de la Poste	Parts de marché des prestataires privés
<b>Lettres</b>		
Lettres domestiques (jusqu'à 50 g)	100 % (monopole)	-
Lettres domestiques (50 g à 2 kg)	98,6 %	1,4 %
Lettres importées (jusqu'à 2 kg)	80 %	20 %
Lettres exportées (jusqu'à 2 kg)	63 %	37 %
<b>Colis</b>		
Colis domestiques (jusqu'à 30 kg)	79 %	21 %
Colis importés (jusqu'à 30 kg)	20,9 %	79,1 %
Colis exportés (jusqu'à 30 kg)	20,7 %	79,3 %

Source : PostCom, 2017

Si les concurrents ne manquent pas sur le marché postal, ils se concentrent sur des services postaux spécifiques et les agglomérations d'une certaine taille. Le nombre de prestataires de services postaux inscrits auprès de PostCom augmente chaque année<sup>67</sup>. En mai 2017, 165 entreprises étaient tenues de s'annoncer (44 entreprises soumises à l'obligation d'annonce ordinaire et 121 entreprises soumises à une obligation d'annonce simplifiée)<sup>68</sup>. Étant donné la position dominante de la Poste sur le marché postal, ces entreprises détiennent uniquement de petites parts de marché, car il leur est difficile de supporter des coûts fixes, de se profiler sur les marchés sur l'ensemble du territoire et de proposer des offres concurrentielles. En outre, la Poste est libérée de l'interdiction de circuler le dimanche et de nuit imposée aux véhicules motorisés lourds pour l'acheminement de lettres et de colis, notamment afin de lui permettre de répondre à l'obligation d'assurer le service universel, tandis que les concurrents privés doivent demander une autorisation à l'Office fédéral des routes (OFROU), conformément aux art. 91a, al. 1, let. f, et 92, al. 2, let. a<sup>bis</sup>, OCR<sup>69</sup>.

La Poste est également active dans un grand nombre d'autres domaines. Le tableau 8 présente les diverses sociétés appartenant au groupe ou dans lequel il a des participations. De plus, la Poste vend également un certain nombre de produits en ligne sur sa plateforme postshop.ch. Certains produits sont également vendus directement dans les offices de poste. Ce segment d'activité appartient au domaine « Réseau postal » et a, par le passé, généré

<sup>67</sup> Les prestataires transportant des colis adressés jusqu'à 30 kg, des lettres adressées jusqu'à 2 kg, des journaux et périodiques ainsi que des envois express ou de messagerie doivent s'inscrire auprès de PostCom. Les prestataires réalisant un chiffre d'affaires annuel de 500 000 francs au moins avec des services postaux sont soumis à l'obligation d'annonce ordinaire, tandis que les prestataires dont le chiffre d'affaires est inférieur sont soumis à l'obligation d'annonce simplifiée (art. 4 LPO et art. 3 ss. OPO).

<sup>68</sup> Cf. [www.postcom.admin.ch/fr/marches-postaux/obligation-de-sannoncer/prestataires-enregistres/](http://www.postcom.admin.ch/fr/marches-postaux/obligation-de-sannoncer/prestataires-enregistres/).

<sup>69</sup> RS 741.11

environ 500 millions de francs de chiffre d'affaires par an<sup>70</sup>. La Poste a toutefois recentré son offre de produits tiers de sorte qu'elle soit plus pondérée et se concentre davantage sur des produits en lien avec la Poste (cf. Conseil fédéral, 2016b). Elle est en outre active dans des domaines tels que les dossiers de patients électroniques (Post E-Health), le vote électronique (E-Voting) et le covoiturage (PubliRide).

Enfin, la Poste est également active sur les marchés étrangers comme la France (avec Asendia, une entreprise commune avec La Poste française dont la Poste suisse détient 50% du capital p. ex.) ou le Liechtenstein (via 25% du capital de la Poste liechtensteinoise, *Liechtensteinische Post AG* p. ex.).

Tableau 8 Domaines d'activité du groupe Poste en Suisse, 2016

Activité	Société du groupe	Participation
Banque et finance	PostFinance SA	100 %
	TWINT SA	33 %
	SIX Interbank Clearing SA	25 %
<i>Crowdfunding</i>	Lendico Schweiz AG	24 %
Énergie	Energie Logistik Schweiz (ELS) AG	20 %
Technologie financière	Finform SA	50 %
Santé	health care research institute AG	100 %
TIC	Swiss Post Solutions SA	100 %
	SwissSign AG	100 %
Immobilier	Post Immobilien Management und Services AG	100 %
	Post Immobilien AG	100 %
Logistique et transport de marchandises	PostLogistics SA	100 %
	SecurePost SA	100 %
	Swiss Post International Logistics AG	100 %
	Swiss Post SAT Holding SA	100 %
Mobilité	Mobility Solutions AG	100 %
	PubliBike SA	100 %
Transport de voyageurs	CarPostal Suisse SA	100 %
	PostAuto Management AG	100 %
	CarPostal Solutions de mobilité SA	100 %
	CarPostal Production SA	100 %
	CarPostal Véhicules SA	100 %
	Sensetalbahn AG	34 %
Douane	Tele-Trans AG	100 %
	Botec Boncourt S.A.	100 %
Distribution	Swiss Post International Holding AG	100 %
	Presto Presse-Vertriebs AG	100 %
	Epsilon SA	100 %
	Direct Mail Company AG	100 %
	Direct Mail Logistik AG	100 %
	AZ Vertriebs AG	25 %
	SCHAZO AG	50 %

<sup>70</sup> Cf. communiqué de presse du 26 novembre 2015, disponible à l'adresse suivante : [www.post.ch/fr/notre-profil/entreprise/medias/communiqués-de-presse/2015/la-poste-adapte-l-assortiment-des-produits-de-tiers](http://www.post.ch/fr/notre-profil/entreprise/medias/communiqués-de-presse/2015/la-poste-adapte-l-assortiment-des-produits-de-tiers).

Somedia Distribution AG	35 %
DMB Direct Mail Biel-Bienne AG	50 %
Asendia Holding SA	50 %
TNT Swiss Post AG	50 %

Source : données de la Poste, 2017, pp. 147-149

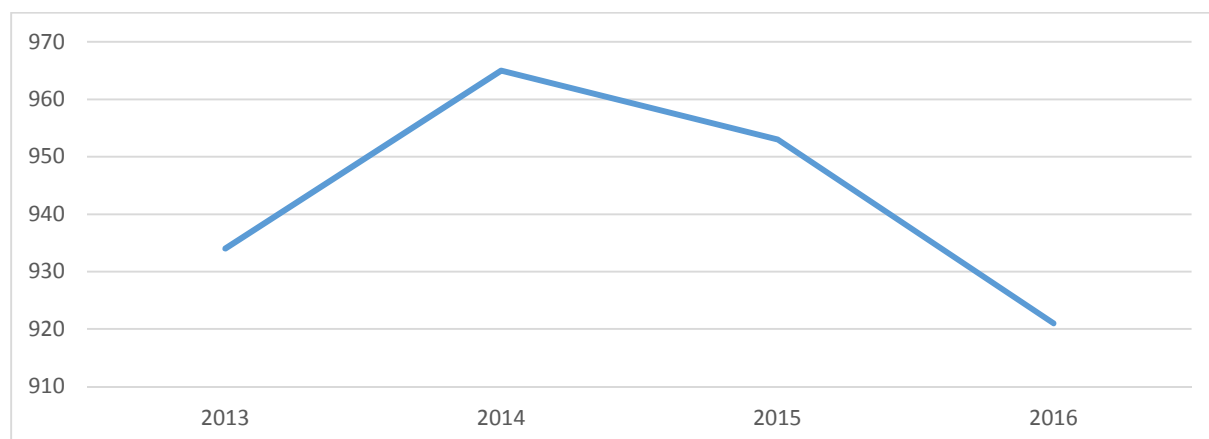
Les services de paiement relevant du mandat de service universel sont proposés par PostFinance, un institut financier attaché au système de paiement interbancaire SIC<sup>71</sup>. À l'occasion de la révision totale de la législation postale en 2009 et 2010, il a été décidé que cette dernière serait soumise à la surveillance des marchés financiers et nécessiterait dorénavant une autorisation en vertu de la loi du 8 novembre 1934 sur les banques (LB)<sup>72</sup>. PostFinance a été reconnue par la BNS comme institut financier d'importance systémique en raison de sa position importante dans le trafic des paiements et les dépôts, si bien qu'elle doit répondre aux exigences correspondantes (concernant les fonds propres, la distribution des risques, les liquidités ainsi que les plans de stabilisation, d'urgence et de liquidation). Elle ne peut toutefois toujours pas accorder de crédits ou d'hypothèques à des tiers (art. 3, al. 3, LOP). Le législateur a spécifiquement interdit à PostFinance d'octroyer des crédits car il ne souhaite pas avoir d'autre banque appartenant à l'État sur les marchés des crédits, ceci afin d'éviter que l'État et les contribuables soient au final ceux qui supportent le risque de défaut. PostFinance est néanmoins quand même active sur ces marchés. Elle propose des hypothèques, des fonds, des titres et des assurances vie en coopération avec des tiers. Dans ce cas, PostFinance n'assume pas de risque de crédit, celui-ci étant supporté par les banques commerciales participantes (PostFinance, 2017, p. 73). En 2016, ces prêts se sont élevés à 5361 millions de francs pour les hypothèques (5089 millions en 2015) et à 8246 millions pour les fonds, les titres et les assurances vie (7772 millions en 2015 ; PostFinance, 2017, p. 45). Selon PostFinance, les opérations de commission augmentent grâce au succès des offres de cartes de crédit, de fonds, de négoce en ligne, d'assurances vie et d'hypothèques, que PostFinance propose en coopération avec des partenaires (PostFinance, 2017, p. 54).

Environ deux tiers des revenus de PostFinance sont générés par les opérations d'intérêts, ce qui explique pourquoi PostFinance est particulièrement touchée par le niveau actuel des taux d'intérêt, d'autant plus que l'accès au marché des crédits et des hypothèques lui est interdit. Les revenus de ces opérations ont fortement reculé ces dernières années (cf. figure 3). Faute d'alternatives de placement rentables en Suisse, une grande partie des capitaux des clients demeurent déposés soit à l'étranger, soit auprès de la BNS. L'interdiction d'octroyer des crédits limite aussi fortement la possibilité de diversifier les risques de placement. Tout comme le courrier postal, qui souffre du recul du volume des envois de lettres, PostFinance est confrontée à des difficultés dans son activité principale : dans les deux cas, la logique économique oblige la Poste à rechercher de nouvelles sources de revenus dans de nouveaux domaines d'activité.

<sup>71</sup> Le Swiss Interbank Clearing (SIC) est le système de paiement interbancaire suisse. Les participants du SIC sont principalement des banques suisses, ainsi que d'autres acteurs du marché financier ayant leur siège en Suisse ou dans la Principauté de Liechtenstein (cf. [https://www.snb.ch/fr/i/about/%20paytrans/sic/id/paytrans\\_swiss\\_interbank\\_clearing](https://www.snb.ch/fr/i/about/%20paytrans/sic/id/paytrans_swiss_interbank_clearing)).

<sup>72</sup> RS 952.0

**Figure 3** Résultat brut des opérations d'intérêts, en millions de francs, 2013 à 2016



Source : rapports financiers de la Poste et de PostFinance

Comme pour Swisscom, Standard & Poor's (2016a) part du principe que La Poste bénéficie d'une garantie étatique implicite qui améliore sa notation de crédit. PostFinance étant une filiale appartenant à 100 % au groupe Poste, lui-même propriété de la Confédération, les agences de notation partent également du principe qu'en cas d'urgence, il est fort probable que l'État interviendra (Standard & Poor's, 2016b).

#### 4.1.3. CFF SA

Les CFF sont une société anonyme de droit public régie par une loi spéciale, dont la Confédération est la seule actionnaire. Le groupe se compose de quatre divisions, présentes chacune sur un marché différent : la division Voyageurs, CFF Cargo pour le transport des marchandises, CFF Infrastructure, chargée de la construction et de la maintenance de l'infrastructure, et CFF Immobilier, qui gère le portefeuille immobilier. Les CFF détiennent en outre 25 % du capital-actions de Sillon Suisse SA<sup>73</sup>.

En vertu de la loi du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF)<sup>74</sup>, la tâche essentielle des CFF est d'offrir des prestations de transports publics, notamment dans le domaine de l'infrastructure, du trafic voyageurs régional ou à grande distance, et du trafic marchandises et les secteurs annexes (art. 3). La loi prévoit que la Confédération doit à tout moment détenir la majorité des voix et des actions des CFF (art. 7, al. 3, LCFF). Tous les quatre ans, le Conseil fédéral définit les objectifs stratégiques que la Confédération veut atteindre en tant que propriétaire des CFF (art. 8 LCFF). Les activités des CFF se fondent également sur la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)<sup>75</sup>,

<sup>73</sup> Sillon Suisse SA est responsable de la planification des sillons (créneaux horaires) et de leur attribution. La société est détenue par les trois grandes compagnies de chemins de fer à voie normale (CFF, BLS et SOB) et l'Union des transports publics (UTP), qui possèdent chacune 25 % du capital-actions. Le 16 novembre 2016, le Conseil fédéral a adopté le message concernant l'organisation de l'infrastructure ferroviaire (OBI) et l'a transmis au Parlement (FF 2016 8399). Il y propose notamment des mesures en vue de développer le système ferroviaire et de réduire les potentiels de discrimination. Il propose en outre que le service d'attribution des sillons soit transformé en établissement fédéral indépendant.

<sup>74</sup> RS 742.31

<sup>75</sup> RS 742.101

l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'accès au réseau ferroviaire (OARF)<sup>76</sup> et l'ordonnance du 14 octobre 2015 sur les concessions, la planification et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCPF)<sup>77</sup>. Le transport est régi par la loi du 20 mars 2009 sur le transport des voyageurs (LTV)<sup>78</sup> ainsi que la loi du 25 septembre 2015 sur le transport des marchandises (LTM)<sup>79</sup> et leurs ordonnances d'exécution.

Plusieurs réformes des chemins de fer ont eu lieu depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle. En 1999, la réforme des chemins de fer 1 a entraîné la mise en œuvre des mesures suivantes : création de l'entreprise de droit public CFF (SA), séparation des domaines Infrastructure et Trafic au niveau de la comptabilité et de l'organisation, accès non discriminatoire au réseau et libéralisation du trafic marchandises. La réforme des chemins de fer 2 a été réalisée en deux étapes : la première en 2007 et la seconde en 2009. La première étape portait essentiellement sur la protection des voyageurs et les services de sécurité dans les transports publics. La seconde avait pour objectif d'améliorer les conditions du transfert de la route vers le rail pour le transport des marchandises et de garantir un transport des voyageurs performant. Les réformes des chemins de fer en Suisse suivent l'évolution des réformes mises en œuvre dans l'UE et visent l'harmonisation de la législation suisse avec celle de l'UE.

S'agissant de l'infrastructure, les CFF détiennent 80 % du système ferroviaire à voie normale en Suisse. Les autres grands exploitants sont, BLS Réseau SA, qui détient environ 10 %, et Südostbahn (SOB), qui détient environ 3 % (EOBI, 2013, p. 30).

La Confédération dispose de la régie du transport de voyageurs, c'est-à-dire qu'elle détient le monopole sur le transport des voyageurs. Il lui est possible de le céder avec des concessions. Depuis 2004, les CFF sont le seul exploitant du trafic longue distance en Suisse. S'agissant des prestations, les CFF détiennent un monopole de fait dans le transport longue distance des voyageurs, puisqu'ils sont la seule entreprise suisse à détenir une concession de la Confédération dans ce domaine (EOBI, 2013, pp. 35-36 et 44)<sup>80</sup>. La concession grandes lignes des CFF arrive à échéance à l'entrée en vigueur du nouvel horaire 2017 pour la plupart des lignes. Les CFF et le BLS ont tous deux fait une demande de nouvelle concession pour le trafic longue distance. L'Office fédéral des transports (OFT) a décidé le 27 novembre 2017 de prolonger la concession de trafic grandes lignes des CFF jusqu'au changement d'horaire de fin 2019. S'agissant du transport régional, la Confédération et les cantons décident, en tant que commanditaires, dans le cadre des procédures d'adjudication quelles entreprises seront concessionnaires et responsables des offres commandées et financées.

S'agissant du transport des marchandises, les CFF sont en concurrence avec d'autres entreprises suisses ou étrangères, dont certaines sont également en main publique. La libéralisation du transport des marchandises sur le rail a surtout bénéficié aux chemins de fer nationaux, lesquels sont soit actifs à l'étranger sous leur propre nom, soit y ont créé des filiales.

Parmi les différents segments dans lesquels les CFF sont actifs, les domaines voyageurs<sup>81</sup>, immobiliers et marchandises ont enregistré des résultats positifs en 2016 (cf. tableau 9). Par

---

<sup>76</sup> RS 742.122

<sup>77</sup> RS 742.120

<sup>78</sup> RS 745.1

<sup>79</sup> RS 742.41

<sup>80</sup> La motion 15.4173 Nantermod (« Libéraliser le transport de voyageurs en autocar longue distance en Suisse ») vise la suppression du monopole de fait dans le transport longue distance de voyageurs.

<sup>81</sup> Le transport voyageurs régional commandé reçoit des indemnités du secteur public, lesquelles représentent un multiple du bénéfice du secteur. Ce secteur n'est pas orienté sur les bénéfices.

contre, le secteur infrastructure a affiché une perte. Dans ce domaine, c'est essentiellement la maintenance de l'infrastructure ferroviaire qui engendre des coûts élevés, notamment en raison de son exploitation accrue et du manque d'entretien préventif effectué par le passé (CFF, 2016, p. 72). Le surplus de dépenses généré par la maintenance n'a pas été couvert intégralement par les fonds issus de la convention de prestations conclue avec la Confédération (CFF, 2017, p. 9), ce qui a eu une incidence négative sur le résultat du groupe (123 millions de francs en 2016).

Tableau 9 Résultats par segment, en millions de francs, 2014 à 2016

	2014	2015	2016
Transport de voyageurs	103,9	130,5	<b>139,2</b>
Immobilier (avant paiement compensatoire)	395,0	342,4	<b>432,6</b>
Transport de marchandises	33,1	-21,5	<b>1,1</b>
Infrastructure	-65,8	-96,3	<b>-102,8</b>

Source : CFF, 2016 et 2017

En plus du transport de voyageurs, du transport de marchandises et des infrastructures, les CFF sont actifs dans différents domaines (p. ex. opérations immobilières, gares, gastronomie ; cf. tableau 10). Ces segments ne font pas partie de l'activité principale des CFF. Les CFF sont l'un des plus grands promoteurs immobiliers de Suisse et détiennent des biens-fonds de grande valeur et bien situés (p. ex. Europaallee à Zurich). Grâce à une gestion active de son portefeuille et au développement ciblé des aires ferroviaires, CFF Immobilier participe à l'augmentation de la valeur des immeubles et des biens-fonds conformément aux objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral. C'est à cette fin que CFF Immobilier conçoit les gares et les zones attenantes comme des centres de prestations et des quartiers urbains. Fin 2016, CFF Immobilier développait et gérait environ 800 gares et arrêts, 3500 bâtiments et 3600 immeubles. Le tableau 9 montre que cette division est très rentable. Elle réalise notamment des chiffres d'affaires considérables dans les 32 grandes gares. Le chiffre d'affaires réalisé avec des tiers s'élevait à 1587 millions de francs (net) en 2016<sup>82</sup>. Le bénéfice réalisé dans le domaine de l'immobilier est employé pour stabiliser la caisse de pension des CFF (remboursement d'un emprunt) ainsi que pour le paiement de compensations (150 millions de francs) à CFF Infrastructure (CFF, 2016). CFF Immobilier développe partout en Suisse des projets immobiliers avec les cantons et les villes concernés. Les projets notables sont entre autres ceux de la Europaallee, Gleisarena et Andresturm à Zurich, ainsi que Pont-Rouge et O'Vives à Genève, le projet Quartier des Halles à Morges et la Tour de l'esplanade à Fribourg. Toutes ces infrastructures vont proposer des plateformes liées aux transports publics, des appartements, des centres de formation, des fitness, des bureaux et des espaces commerciaux.

<sup>82</sup> Les chiffres sont disponibles à l'adresse suivante : [www.cff-immobilier.ch/propos-de-nous](http://www.cff-immobilier.ch/propos-de-nous).



Tableau 10 Domaines d'activité du groupe CFF, 2016

Activité	Sociétés du groupe et sociétés associées (avec siège en Suisse)	Participation
Formation	login formation professionnelle SA	69,42 %
Gastronomie	Elvetino SA	100 %
Transport de marchandises	SBB Cargo AG	100 %
	ChemOil Logistics SA	100 %
	SBB Cargo International SA	75 %
	RAlpin SA	33,11 %
	Hupac SA	23,85 %
Immobilier	Parking de la Gare de Neuchâtel SA	50 %
	Grosse Schanze AG	33,9 %
	Parking de la Place de Cornavin SA	20 %
Infrastructure	AlpTransit Gotthard SA	100 %
	Gateway Basel Nord AG	51 %
	Terminal Combiné Chavornay SA (TERCO)	27,04 %
Centrales électriques	Etzelwerk AG	100 %
	Kraftwerk Amsteg AG	90 %
	Kraftwerk Wassen AG	90 %
	Kraftwerk Rapperswil-Auenstein AG	55 %
	Kraftwerk Göschenen AG	40 %
	Nant de Drance SA	36 %
	Ritom SA	75 %
Gestion de réseau	Sillon Suisse SA	25 %
Transport de voyageurs	Thurbo AG	90 %
	Sensetalbahn AG	65,47 %
	RegionAlps SA	70 %
	zb Zentralbahn AG	66 %
	TILO SA	50 %
	Cisalpino SA	50 %
	BOS Management AG	30,6 %
Sécurité	Securitrans Public Transport Security AG	51 %
Tourisme et marketing	RailAway SA	86 %
	Swiss Travel System SA	60 %
	STC Switzerland Travel Centre AG	24,01 %
	öV Preis- und Vertriebssystemgesellschaft AG	74,42 %
Assurance	SBB Insurance AG	100 %

Source : données des CFF, 2017, p. 120

Les CFF détiennent aussi des participations dans des entreprises à l'étranger, par exemple en Allemagne (p. ex. SBB GmbH, Rheinalp GmbH, SBB Cargo Deutschland GmbH, ChemOil Logistics GmbH), en France (p. ex. Lyria SAS, Transferis SAS, Rail Europe 4A SNCF) ou en Italie (SBB Cargo Italia S.r.l.).

Sur plusieurs marchés, les CFF ont une position dominante, ce qui en soi n'est pas un problème. L'abus de cette position dominante pourrait en revanche avoir des conséquences négatives considérables pour l'économie. La dernière étude de cas sur les CFF a été réalisée

entre 2000 et 2001 par la Commission de la concurrence (COMCO)<sup>83</sup>, qui n'avait pas constaté d'abus de position dominante au sens de la LCart<sup>84</sup>.

Concernant le transport des marchandises, l'accès au marché du transport par rail n'est pas limité. L'OFT délivre aux entreprises l'autorisation d'utiliser le réseau ferroviaire suisse. Cette autorisation se fonde sur les dispositions de la LCdF et de l'OARF. S'agissant du transport régional de voyageurs et du transport régional de marchandises, chaque entreprise satisfaisant aux conditions d'accès peut participer au marché, mais une concession est nécessaire pour le transport de voyageurs ordinaire<sup>85</sup>. Selon l'OFT, 120 entreprises sont actives dans le transport régional de voyageurs<sup>86</sup>. D'après le groupe d'experts indépendants mandaté par le Conseil fédéral, la concurrence fait avant tout défaut dans le transport régional (EOBI, 2013, p. 54). Plusieurs entreprises sont également actives dans le transport de marchandises ; avec environ 25 % du transport total par route/rail, CFF Cargo est un acteur important sur le marché du transport de marchandises en Suisse. Dans le domaine du trafic par wagons complets isolés (TWCI), CFF Cargo est fournisseur du système (cercle d'utilisateurs ouvert, réseau défini, ressources, horaire, etc.) et pratiquement le seul exploitant, même si le marché est officiellement ouvert depuis 1999. Contrairement aux domaines des télécommunications et des services postaux (incluant le trafic des paiements), il n'existe de mandat de service universel défini par la loi ni pour le transport régional des voyageurs ni pour le transport des marchandises sur le rail.

A côté de la concurrence intramodale, c'est-à-dire la concurrence entre les entreprises de transport ferroviaire, la concurrence intermodale (concurrence entre le rail et la route) est en particulier à relever dans le marché du transport des marchandises. L'art. 2, al. 2, de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR)<sup>87</sup> garantit des conditions de concurrence favorables pour le transport des marchandises par le rail, mais cette disposition n'est pas une faveur directe à la branche fret des CFF en tant qu'entreprise contrôlée par l'État. L'art. 91 prévoit une interdiction de circulation des véhicules à moteur lourds entre 22 heures et 5 heures du matin ainsi que les dimanches et les jours fériés. L'interdiction de circuler de nuit et le dimanche découle d'un motif environnemental et sert en premier lieu à promouvoir la sécurité routière ainsi que le repos nocturne et dominical. Attendu que les entreprises ferroviaires ne sont pas soumises à cette limitation, elles disposent d'un avantage par rapport aux entreprises de transport de marchandises par la route.

Avec la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), le transport sur route des marchandises par poids lourds est en outre tenu d'internaliser ses coûts externes. L'interdiction de circuler de nuit et le dimanche ainsi que la RPLP contribuent à l'exécution du mandat constitutionnel (art. 84 Cst.) qui prévoit de transférer les marchandises de la route au

---

<sup>83</sup> Cf. communiqué de presse de la COMCO du 23 février 2000, disponible à l'adresse suivante : [www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-24285.html](http://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-24285.html).

<sup>84</sup> Cf. communiqué de presse de la COMCO du 6 décembre 2001, disponible à l'adresse suivante : [www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-24264.html](http://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-24264.html).

<sup>85</sup> Un aperçu des principales conditions d'accès au réseau ferroviaire est disponible sur le site internet des CFF, à l'adresse suivante : <https://company.sbb.ch/fr/les-cff-comme-partenaire-commercial/prestations-efit/onestopshop/bases-de-lacces-au-reseau.html>.

<sup>86</sup> La principale entreprise dans ce domaine étant BLS SA, dans laquelle la Confédération détient une participation de 21,7 %.

<sup>87</sup> RS 741.01

rail. Les deux instruments font partie de l'accord sur le transport de marchandises conclu entre la Suisse et l'UE<sup>88</sup>.

#### 4.1.4. RUAG Holding SA

RUAG Holding SA (ci-après RUAG) est une société anonyme de droit privé dans laquelle la Confédération détient 100 % des actions. Le but et l'organisation de l'entreprise sont fixés dans la loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC)<sup>89</sup>. RUAG a été fondée en 1999 et a succédé aux anciennes entreprises d'armement de la Confédération.

Le Conseil fédéral détient, pour la Confédération, les droits d'actionnaire unique de la société de participation financière. L'entreprise doit garantir l'équipement de l'armée suisse (art. 1, al. 1, LEAC), et exécuter les commandes de la Confédération et de tiers en respectant les principes de l'économie de marché (art. 2 LEAC).

Les objectifs stratégiques sont définis par le Conseil fédéral pour quatre ans. Ils sont avant tout axés sur les intérêts de la Confédération en tant qu'actionnaire, mais tiennent aussi compte de ses intérêts en tant que cliente importante de RUAG. Les objectifs stratégiques pour les années 2016 à 2019 prévoient entre autres que RUAG développe les capacités disponibles en ciblant la clientèle civile et militaire, en Suisse comme à l'étranger, et exploite les synergies. Ce faisant, les commandes de la Confédération doivent être traitées de manière prioritaire.

Dans le cadre des objectifs stratégiques, le Conseil fédéral a également défini des objectifs financiers. Il attend de RUAG qu'elle soit rentable dans une mesure comparable à d'autres entreprises de technologie et de défense en Europe et qu'elle augmente durablement la valeur de l'entreprise. Parmi d'autres objectifs financiers, le Conseil fédéral a défini un dividende minimal correspondant à 40 % du bénéfice net (DDPS, 2016).

RUAG est active dans les domaines de l'aviation et de la navigation spatiale ainsi que dans les techniques de défense. Ces activités sont réparties sur 5 divisions : *Space*, *Aerostructures*, *Aviation*, *Defence* et *Ammotec*, sachant que le chiffre d'affaires net avec le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) tient principalement aux trois dernières.

Toutes les divisions de RUAG sont en concurrence avec d'autres prestataires, en particulier pour les commandes où il n'existe pas de partenariat stratégique comme celui avec le DDPS. RUAG recherche ces commandes de tiers sur le marché. Les mandats qui lui sont confiés par la Confédération sont soumis en principe aux marchés publics. L'adjudication est confiée à l'Office fédéral de l'armement (armasuisse). Une partie des commandes provient par ailleurs d'appels d'offres réalisés par d'autres pays. L'achat d'armes, de munitions ou de matériel de guerre ainsi que la réalisation d'infrastructures de combat et de commandement pour la défense générale et l'armée ne relèvent toutefois pas de la loi sur les marchés publics (art. 3, al. 1, let. e, de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics ; LMP<sup>90</sup>). Les dispositions nationales et internationales sur les marchés publics ne sont donc pas toujours applicables aux biens d'équipement militaires.

---

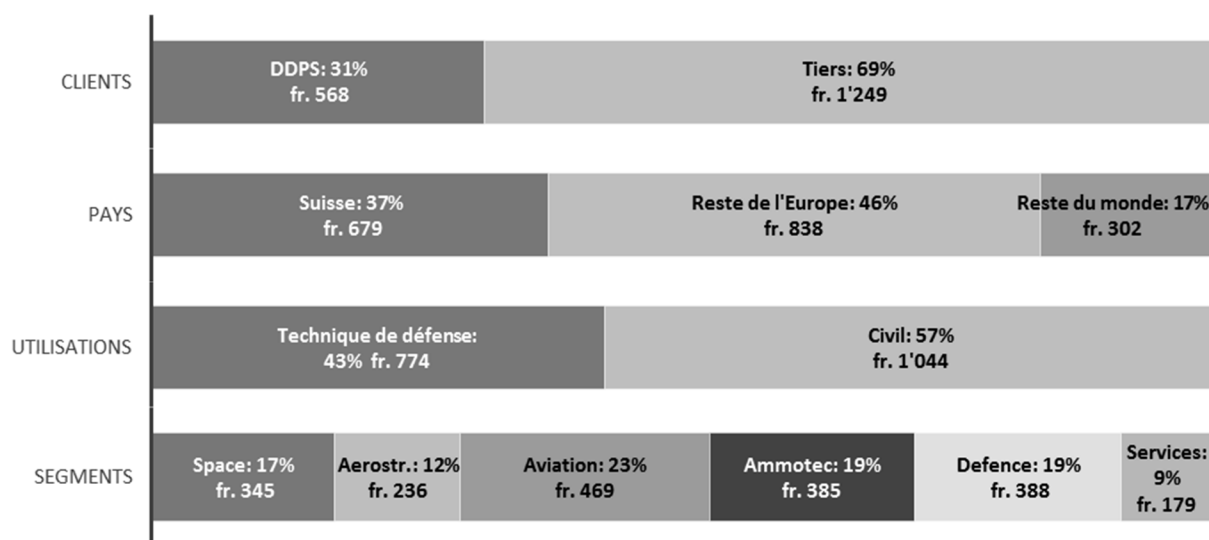
<sup>88</sup> RS 0.740.72

<sup>89</sup> RS 934.21

<sup>90</sup> RS 172.056.1

Les commandes du DDPS demeurent donc importantes pour RUAG. En 1999, l'année de fondation de RUAG, la proportion des mandats attribués par le DDPS avoisinait les 90 %. En 2016, ces mandats constituaient environ 31,2 % du chiffre d'affaires net, qui s'élevait alors à 1817 millions de francs (cf. figure 4). Le groupe Airbus génère pour RUAG un chiffre d'affaires net de plus de 10 %. Plus de la moitié du chiffre d'affaires net de RUAG provient de multiples clients sis dans des marchés de destination étrangers (63 %). Il s'agit principalement d'applications civiles, qui comptent d'ailleurs pour la majorité du chiffre d'affaires net de RUAG (57 %). S'agissant des applications militaires (43 %), la part de l'armée suisse représente 31 %.

Figure 4 Chiffre d'affaires net de RUAG par catégorie, en millions de francs, 2016



Source : RUAG, 2017

RUAG s'attache, d'une part, à développer ses activités dans les segments où elle est présente et, d'autre part, à se positionner sur les nouveaux marchés étrangers en expansion (RUAG, 2017). Elle entend en premier lieu investir dans les secteurs d'activité de la division Space et Aerostructures et dans le domaine de la cybersécurité.

Dans les objectifs stratégiques qu'il a définis pour RUAG pour la période 2016 à 2019, le Conseil fédéral demande l'aliénation des secteurs d'activité qui ne s'inscrivent pas dans la logique stratégique et industrielle de l'actionnaire Confédération et de RUAG.

Le tableau ci-dessous présente certaines des filiales de RUAG dans de nouveaux champs d'activité.

Tableau 11 Domaines d'activité de RUAG en Suisse, 2016

Activité	Société du groupe	Participation
Centres de collecte des déchets	brings ! AG	55 %
Engineering	CFS Engineering SA	40 %
Aéroport	Flughafen Bern AG	1,4 %
Parc industriel	Nidwalden Airpark SA	40 %
Parc d'innovation	InnoCampus AG	7,6 %
Revue	Visier Medien Holding AG	49,5 %
Navigation	AIONAV Systems SA	12 %
Recyclage	RUAG Environment SA	100 %
Place de tir	Brünig Indoor AG	0,3 %

Source : RUAG, 2017

RUAG a également une forte présence à l'étranger avec ses propres sites de production dans quatorze pays et plus de la moitié des collaborateurs à l'étranger, par exemple en Allemagne (RUAG Deutschland GmbH, RUAG Aerospace Services GmbH, RUAG Defence Deutschland GmbH, Nitrochemie Aschau GmbH), en France (RUAG Holding France SAS, Ariespace Participation), aux Pays-Bas (VDL-RUAG Shelters B.V.), en Suède (RUAG Sweden AB, Gytorp AB), en Belgique (RUAG Ammotec Benelux BVBA), au Royaume-Uni (RUAG Ammotec UK Ltd.), au Brésil (RUAG Industria e Comercio de Municoes Ltda), aux Émirats arabes unis (RUAG Simulation Company LLC), et aux États-Unis (RUAG Space USA Inc.).

En janvier 2015, le Conseil fédéral a décidé de procéder au premier état des lieux complet depuis la fondation de RUAG<sup>91</sup>. L'analyse porte sur les unités de RUAG, les besoins de l'armée suisse vis-à-vis de RUAG et les attentes relatives à la politique en matière de sécurité. Les premières conclusions ont été intégrées dans les objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral pour RUAG pour les années 2016 à 2019. Parallèlement à l'état des lieux, suite à une cyberattaque contre RUAG, le Conseil fédéral a adopté plusieurs mesures dans le domaine de la sécurité informatique qui doivent être traitées en priorité. Un certain nombre de ces mesures sont déjà mises en œuvre, d'autres sont en cours de réalisation.

#### 4.2. Situation de concurrence des entreprises contrôlées par les cantons et les communes

Afin de compléter l'analyse sur les entreprises proches de l'État au niveau fédéral, l'institut Polynomics a été mandaté pour élaborer une étude sur les entreprises étatiques cantonales et communales. L'analyse se concentre, d'une part, sur un sondage en ligne pour les secteurs de l'énergie et du transport et, d'autre part, sur des études de cas dans les domaines de la santé et des finances.

L'étude porte sur les aspects normatifs de la gouvernance d'entreprises publiques. Elle se concentre sur deux aspects principaux : d'une part l'aspect institutionnel des entreprises publiques, à savoir notamment leur forme juridique, les instruments de pilotage mis en œuvre, la séparation entre régulation, exécution et contrôle, ainsi que la séparation des rôles au sein de l'administration. D'autre part, l'aspect concurrentiel, c'est-à-dire en particulier le réexamen

<sup>91</sup> Cf. avis du Conseil fédéral du 20 mai 2015 concernant l'interpellation 15.3247 Tschümperlin (« Qu'en est-il de la stratégie du propriétaire de la RUAG ? »).

périodique de mandats de service universel, la mise au concours de tels mandats, l'offre de prestations en concurrence, la réglementation asymétrique et les garanties étatiques. Les points ci-dessous résument les résultats de l'étude.

#### **4.2.1. Secteurs de l'énergie et du transport**

Les évaluations concernant les aspects institutionnels et concurrentiels dans les secteurs de l'énergie et du transport se basent sur les réponses de 115 entreprises qui ont participé à un sondage en ligne organisé par Polynomics dans toute la Suisse. 79 entreprises cantonales sont représentées, ainsi que 36 entreprises des plus importantes villes.

Concernant le secteur énergétique, les auteurs de l'étude soulignent que la présence d'entreprises publiques est justifiée par le service universel, à savoir un approvisionnement en énergie sûr et de qualité. L'analyse des aspects institutionnels relève que trois quarts des entreprises sont des SA. Les participations minoritaires privées ne sont que peu acceptées. Des élus politiques sont souvent représentés dans les conseils de surveillance. La plupart des entreprises énergétiques ont un mandat de service universel ancré dans leur convention de prestations. Pour 60 % des entreprises, une stratégie du propriétaire existe. La séparation entre régulation, exécution et contrôle est principalement mise en œuvre en Suisse alémanique.

Pour les aspects concurrentiels, l'étude montre qu'environ 60 % des entreprises énergétiques cantonales ont mentionné qu'elles se trouvaient en concurrence – directe ou indirecte – avec des entreprises privées. Pour les entreprises municipales, cette proportion s'élève à environ 80 %. Les auteurs de l'étude notent que les entreprises ne perçoivent pas toutes de la même manière si elles fournissent des prestations en concurrence ou pas. Concernant la garantie étatique, les réponses à l'enquête sont à interpréter de manière prudente, ces entreprises étant actives dans un marché de l'électricité de plus en plus libéralisé.

Concernant le secteur des transports, la justification des entreprises publiques se trouve dans la fourniture du service universel, à savoir la garantie d'une couverture de transports publics sur tout le territoire. La plupart des entreprises sont des SA. Dans les cantons, environ la moitié des entreprises peuvent être détenues partiellement par des privés ; dans les villes, cette possibilité concerne quatre entreprises sur cinq. Environ 80 % des entreprises cantonales disposent d'une convention de prestations, alors qu'une stratégie du propriétaire est peu répandue. Pour les entreprises municipales, les deux instruments (convention et stratégie) sont présents en Suisse romande et au Tessin, mais pas en Suisse alémanique. Il en va de même pour la séparation entre régulation, exécution et contrôle. Des acteurs politiques siègent dans la plupart des conseils de surveillance des entreprises de transport.

Concernant les aspects concurrentiels, les résultats du sondage montrent que deux tiers des entreprises cantonales suisses alémaniques estiment être en concurrence avec des tiers, tandis que cette proportion est d'un tiers pour les entreprises suisses romandes. Dans les villes, toutes les entreprises alémaniques se disent en concurrence avec des entreprises privées, contre une entreprise sur deux en Suisse romande. Officiellement, il n'existe pas de garantie étatique pour les entreprises de transport.

#### **4.2.2. Secteurs de la santé et de la finance**

Les études de cas pour le secteur hospitalier portent sur les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) et les hôpitaux municipaux de Zurich (*Zürcher Stadtspitäler*, ZSS), pour le secteur financier sur les banques cantonales de Bâle (BKB) et de Glaris (GLKB).

S'agissant du domaine hospitalier, la présence des hôpitaux publics est justifiée par la volonté de garantir un service universel médical dans les régions correspondantes. L'analyse des aspects institutionnels par les auteurs montre que les hôpitaux publics peuvent prendre la forme d'établissements de droit public ou de services au sein de l'administration. Ils disposent au minimum de conventions de prestations. Cependant, une séparation entre régulation, exécution et contrôle fait défaut. Les études de cas montrent que les politiciens du législatif et de l'exécutif peuvent siéger au sein du conseil de surveillance ou même que l'hôpital est soumis directement à l'exécutif, sans qu'un conseil d'administration ne serve d'intermédiaire.

Concernant les aspects concurrentiels, les deux cas étudiés ne s'orientent quasiment pas au point de référence fixé par l'étude. Les mandats de service universel ne sont que partiellement mis au concours. Il existe certes des activités en concurrence avec des fournisseurs privés, mais des distorsions résultent d'autorisations spéciales et de réglementations asymétriques en faveur des hôpitaux publics. Des subventionnements croisés ne peuvent pas être exclus et les hôpitaux bénéficient d'avantages en termes de financements.

S'agissant du secteur financier, les banques cantonales se sont historiquement développées pour le financement de l'économie locale. Le mandat de service universel est ancré dans la loi, mais il n'existe pas de conventions de prestations. Les banques étudiées sont organisées en SA régies par des lois spéciales ou en établissement de droit public. Il existe des stratégies du propriétaire accessibles au public et les responsabilités au sein du propriétaire cantonal sont généralement clairement réglées. L'influence du propriétaire dans l'activité opérationnelle peut dans l'ensemble être exclue.

Concernant les aspects concurrentiels, les banques cantonales sont en concurrence directe avec d'autres banques commerciales. La FINMA régule l'accès au marché pour toutes les banques de manière uniforme. L'étude relève que les banques cantonales peuvent bénéficier d'une exonération fiscale ; par ailleurs, des distorsions de concurrence en raison de garanties étatiques ne peuvent pas être exclues. En raison de ces garanties, les banques cantonales prendraient plus de risques économiques.

## 5. Conclusion

L'activité entrepreneuriale de l'État a des fondements principalement historique et politique. Les entreprises publiques ont diversifié leurs activités au fil du développement économique et technologique ; elles sont dorénavant présentes dans des secteurs autres que leur secteur d'activité principal, une évolution qui avait été anticipée et rendue possible par le législateur.

Politiquement, il est souhaité que les entreprises publiques soient actives sur les marchés concurrentiels malgré les potentielles distorsions et le risque de désavantages pour les acteurs privés. L'État peut par ailleurs être confronté à divers conflits d'intérêts, ce dont le législateur avait aussi conscience ; il s'est donc attaché à résoudre ces problèmes et y est largement parvenu grâce à une gouvernance d'entreprise cohérente et transparente ainsi qu'à une réglementation prévoyant, primo, un accès non discriminatoire à l'infrastructure des entreprises publiques occupant une position dominante, secundo, le refus de garantie étatique explicite et, tertio, l'interdiction des subventionnements croisés. Il ressort toutefois des exemples étudiés que certaines distorsions de concurrence demeurent et qu'elles sont indissociables d'une activité entrepreneuriale de l'État.

L'élimination totale des distorsions de concurrence supposerait une privatisation intégrale des entreprises publiques. Il faudrait mettre cette mesure en balance avec le risque de mettre en péril la qualité des infrastructures critiques lié à la perte de contrôle direct des pouvoirs publics

sur les entreprises exploitant ces infrastructures. Le rapport a aussi examiné d'autres solutions radicales comme interdire aux entreprises publiques d'exercer des activités en dehors de leur mandat de service universel, mais ces pistes ont été rejetées pour des raisons d'ordre entrepreneurial et économique.

En revanche, le concept de la neutralité concurrentielle est une approche rationnelle et applicable pour agir contre les distorsions de concurrence découlant de l'activité entrepreneuriale de l'État. À l'échelon fédéral, d'importants éléments de ce concept sont mis en œuvre aux niveaux légal et institutionnel. Le Conseil fédéral estime qu'il n'y a pas de déficience majeure concernant la garantie de la neutralité concurrentielle entre entreprises privées et entreprises publiques. Cela étant, puisque la situation évolue (marché, technologies, service universel, sécurité), il surveille constamment l'apparition de nouvelles marges de manoeuvre pour garantir et promouvoir la neutralité concurrentielle entre entreprises publiques et entreprises privées sans mettre en danger l'intérêt public porté aux entreprises étatiques d'infrastructure.

Enfin, il faut dans chaque cas d'espèce mettre en regard l'objectif d'ordre politique qui consiste, dans la mesure du possible, à ne pas admettre de distorsion de concurrence et la tâche qui incombe à l'État de garantir un accès efficace, sûr et fiable de toutes les régions de Suisse aux infrastructures. Les entreprises publiques doivent disposer d'une liberté entrepreneuriale suffisante pour remplir leur mission de service public aussi efficacement que possible et à moindre coût.

Cette comparaison s'effectue en délimitant les activités publiques par voie de lois et d'ordonnances. Si ce processus démocratique ne permet pas de prévenir entièrement les conflits d'objectifs et d'intérêts, ces derniers sont pour le moins transparents, ce qui permet de fixer les priorités politiques de manière cohérente.

L'un des critères de base pour mettre en place des conditions de concurrence identiques pour les entreprises publiques et les entreprises privées et prévenir les distorsions de concurrence est que l'État sépare totalement, sur les plans juridique, institutionnel et administratif, ses rôles de propriétaire de l'entreprise publique, d'instance de réglementation et de surveillance du marché, ainsi que de responsable d'objectifs relevant de la politique publique et de la politique industrielle. À l'échelon de la Confédération, cette condition est largement satisfaite selon la référence donnée par les directives de l'OCDE (Conseil fédéral, 2006b).



## 6. Annexes

### **Annexe 1 : Texte du postulat 12.4172 Groupe libéral-radical du 13.12.2012 « Garantir la liberté économique et lutter contre les distorsions de concurrence créées par les entreprises d'Etat »**

*Le Conseil fédéral exposera dans un rapport les moyens à mettre en oeuvre pour protéger notre liberté économique des distorsions de concurrence créées par l'activité des entreprises d'Etat.*

*Les mesures proposées auront les objectifs suivants:*

- 1. limiter l'activité économique étatique, autant dans les domaines où l'Etat jouit d'un monopole que dans les domaines soumis à la libre concurrence;*
- 2. protéger les entreprises privées, dans les domaines où l'Etat exerce une activité économique, des distorsions de concurrence résultant de cette activité; L'Etat a souvent une position privilégiée, y compris dans les secteurs soumis à la libre concurrence, en raison des subventions, officielles ou occultes, et des subventionnements croisés (d'un domaine relevant du monopole vers un domaine soumis à la concurrence) dont bénéficient les entreprises d'Etat;*
- 3. assurer aux acteurs privés opérant sur le marché libéralisé une protection juridique efficace contre la concurrence illicite exercée par l'Etat.*

### **Annexe 2 : Texte du postulat 15.3880 Schilliger du 22.09.2015 « L'État concurrence-t-il l'économie? Un aperçu de la situation est nécessaire »**

*Le Conseil fédéral est chargé d'analyser la situation en matière de concurrence entre les entreprises proches de l'Etat ou majoritairement aux mains de l'Etat et les entreprises de l'économie privée, puis de présenter un rapport à ce sujet.*

### Annexe 3 : Liste non exhaustive des interventions parlementaires déposées depuis 2012 au sujet des entreprises proches de l'État

N°	Type	Déposé par	Titre
17.3615	Postulat	Béglé	Orientation stratégique pour assurer le succès de la Poste à moyen terme
17.3551	Postulat	Von Siebenthal	Assurer le service universel dans les Alpes
17.3356	Motion	CTT-E	Planification stratégique du réseau d'offices postaux
17.3204	Motion	Nantermod	Concession de transport de voyageurs. Transparence et ouverture
16.3460	Postulat	Hêche	Pour une participation renforcée des entreprises fédérales en faveur du développement des régions de montagne et des espaces ruraux
16.3245	Postulat	Glättli	Examiner la scission de Swisscom en une société de réseau publique et en une société de services privée
16.3228	Motion	Noser	La Confédération ne doit plus être l'actionnaire majoritaire de Swisscom
16.3157	Motion	Rickli	La Confédération ne doit plus être l'actionnaire majoritaire de Swisscom
15.4220	Postulat	Flückiger-Bäni	L'État ne doit pas se faire le concurrent du secteur privé
15.4173	Motion	Nantermod	Libéraliser le transport de voyageurs en autocar longue distance en Suisse
15.4156	Postulat	Kuprecht	Expansion de l'entreprise Swisscom, qui est liée à la Confédération, dans de nouveaux secteurs d'activité
15.4147	Postulat	Vogler	Diversité des opinions et limites de la publicité dans le service public
15.3892	Motion	Zanetti	PostFinance. Déréguler la place financière en abrogeant des interdictions d'accès au marché
15.3880	Postulat	Schilliger	L'État concurrence-t-il l'économie ? Un aperçu de la situation est nécessaire
15.3505	Motion	Kuprecht	Objectifs stratégiques du Conseil fédéral. Prendre en compte le développement économique régional
15.3496	Postulat	CTT-E	Évaluer les possibilités de développement de CFF Cargo
15.3393	Motion	Tschümperlin	Objectifs stratégiques du Conseil fédéral. Prendre en compte le développement économique régional
14.3998	Motion	CTT-N	Développement de CFF Cargo
14.3673	Postulat	CTT-N	Rapport sur le transport international de voyageurs (train/autocar)
14.3447	Motion	Barazzone	Activités de la Poste suisse à l'étranger. Faire respecter les conditions fixées par le Conseil fédéral

N°	Type	Déposé par	Titre
12.4172	Postulat	Groupe libéral-radical	Garantir la liberté économique et lutter contre les distorsions de concurrence créées par les entreprises d'État
17.3899	Interpellation	Vogler	Offres commerciales de la SSR en contradiction avec le mandat de service public
17.3841	Interpellation	Piller Carrard	Restructuration de Postfinance. Centre de compétence romand?
17.3807	Interpellation	Eichenberger-Walther	Le Conseil fédéral doit mettre un terme au litige concernant Admeira
17.3663	Interpellation	Ammann	Entreprises liées à la Confédération. Distorsions de concurrence
17.3531	Interpellation	Feri	Numérisation dans le domaine de la santé
17.3321	Interpellation	Leutenegger Oberholzer	Politique immobilière des CFF. Bradage de monuments historiques ?
17.3228	Interpellation	Allemann	Diminution des prestations des CFF. Fermeture des points de vente gérés par des tiers
17.3190	Interpellation	Regazzi	Swisscom. Utilisation en règle des données personnelles à des fins commerciales ?
17.3185	Interpellation	Bühler	Traitement de données personnelles douteux par Swisscom et Admeira
17.3110	Interpellation	Riklin	Orientation stratégique du Conseil des EPF
17.3093	Interpellation	Buttet	Concurrence entre entreprises privées et publiques. À quand le rapport tant attendu ?
17.3030	Interpellation	Schneeberger	Fermeture de bureaux de poste
16.3444	Interpellation	Addor	Interdire aux producteurs et aux distributeurs d'énergie d'intervenir sur le marché de l'installation ?
15.4221	Interpellation	Flückiger-Bäni	Non à la concurrence faite par le secteur public au secteur privé
15.4148	Interpellation	Schneeberger	Entreprise commune de Swisscom, de Ringier et de la SSR
15.4146	Interpellation	Burkart	Conséquences de la création de l'entreprise commune de Ringier, de la SSR et de Swisscom après l'autorisation donnée par la COMCO
15.3951	Interpellation	Pfister	Swisscom, SSR et Ringier. Avis du Conseil fédéral et explications à l'intention du Parlement et de l'opinion publique
15.3879	Interpellation	Rutz	Problèmes relevant du droit de la concurrence. Projets douteux menés par des entreprises publiques
15.3695	Interpellation	Müller	SSR. Utilisation de l'argent des redevances pour financer des activités de lobbying
15.3685	Interpellation	Glättli	Comment assurer la publicité des jugements en Suisse ?

N°	Type	Déposé par	Titre
15.3561	Interpellation	Lehmann	Billag SA devient superflue
15.3247	Interpellation	Tschümperlin	Qu'en est-il de la stratégie du propriétaire de la RUAG ?
14.4290	Interpellation	Leutenegger Oberholzer	Gestion immobilière des CFF
14.3931	Interpellation	Aeschi	Banques cantonales. Imposition différenciée en fonction de la forme juridique
14.3446	Interpellation	Barazzone	La Poste Suisse poursuit-elle la stratégie du Hunter avec sa filiale CarPostal France ?
13.4096	Interpellation	Leutenegger	Position dominante de Swisscom sur le marché
12.3849	Interpellation	Caroni	La Poste abuse de son monopole. Pourquoi pousse-t-elle ses clients à utiliser la Postcard ?
12.3752	Interpellation	Flückiger-Bäni	Pourquoi CarPostal SA ne veut-il pas montrer l'exemple ?
12.3687	Interpellation	Hutter	Maintien d'un ordre économique fondé sur la libre concurrence
16.438	Initiative parlementaire	Leutenegger Oberholzer	Entreprises fédérales et entreprises liées à la Confédération. Pour des rétributions appropriées et pour la fin des salaires excessifs
15.495	Initiative parlementaire	Rutz	Activités non prévues dans la concession. Ne les autoriser qu'en cas d'impérieuse nécessité
13.437	Initiative parlementaire	Caroni	Libre choix en matière de paiement par carte. Mettre un terme au monopole de la Poste

## 7. Bibliographie

Acharya, V. V. / Anginer, D. / Warburton, A. J., 2014, *The End of Market Discipline? Investor Expectations of Implicit Government Guarantees*, mimeo, juin.

AFF, 2006, *Rapport explicatif concernant le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise*, Berne : Administration fédérale des finances, 13 septembre.

Alesina, A. / Ardagna, S. / Nicoletti, G. / Schiantarelli, F., 2005, « Regulation and Investment », *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, n° 4, juin, pp. 791-825.

Arnold, J. M. / Nicoletti, G. / Scarpetta, S., 2011a, « Regulation, Resource Reallocation and Productivity Growth », *Nordic Economic Policy Review*, n° 2, pp. 61-97.

Arnold, J. M. / Nicoletti, G. / Scarpetta, S., 2011b, *Does Anti-Competitive Regulation Matter for Productivity? Evidence from European Firms*, IZA Discussion Paper n° 5511, Bonn : Institut zur Zukunft der Arbeit, février.

Arrow, K. J., 1951, « An Extension of the Basic Theorems of Classical Welfare Economics », in : Neyman, J. (éd.), *Proceedings of the Second Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability*, Berkeley : University of California Press, pp. 507-532.

Atkinson, S. E. / Halvorsen, R., 1986, « The relative efficiency of public and private firms in a regulated environment: The case of US electric utilities », *Journal of Public Economics*, vol. 29, n° 3, pp. 281-294.

Avenir Suisse, 2012, *Mehr Markt für den Service public: Warum die Schweizer Infrastrukturversorgung weniger Staat und mehr Wettbewerb braucht*, Zurich : NZZ Libro.

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

Belloc, F., 2014, « Innovation in State-Owned Enterprises: Reconsidering the Conventional Wisdom », *Journal of Economic Issues*, vol. XLVIII, n° 3, pp. 821-848.

Bertrand, E. / Destais, Ch., 2002, « Le « théorème de Coase », une réflexion sur les fondements microéconomiques de l'intervention publique », *Reflets et perspectives de la vie économique*, t. XLI, n° 2, pp. 111-124.

BNS, 2011, *Rapport sur la stabilité financière 2011*, Zurich/Berne : Banque nationale suisse, août.

Bortolotti, B. / D'Souza, J. / Fancini, M. / Megginson, W. L., 2001, *Sources of Performances Improvement in Privatised Firms: A Clinical Study of the Global Telecommunications Industry*, Nota di lavoro n° 26.2001, Milan : Fondazione Eni Enrico Mattei.

Bowman, A., 2015, « An illusion of success: The consequences of British rail privatisation », *Accounting Forum*, Vol. 39, pp. 51-63.

Calzada, J. / Jaag, Ch. / Trinkner, U., 2010, « Universal service auctions in liberalized postal markets », in : Crew, M. A. / Kleindorfer, P. R. (éd.), *Heightening Competition in the Postal and Delivery Sector*, Cheltenham : Edward Elgar, pp. 263-277.

Capobianco, A. / Christiansen, H., 2011, *Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options*, Documents de travail de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise n° 1, Paris : Éditions OCDE.

CDF, 2009, *Bundesaufträge an den Technologiekonzern RUAG: Prüfung der Abwicklung von Bundesaufträgen*, Berne : Contrôle fédéral des finances, mars.

CDF, 2016, *Prüfung des Compliance Management Systems: RUAG*, Berne : Contrôle fédéral des finances, 13 octobre.

CdG-N 2012 = Commission de gestion du Conseil national, 2012, *Pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom*, rapport du 8 mai (FF 2012 7905).

CFF, 2016, *Rapport de gestion et de développement durable des CFF 2015*, Berne : CFF SA.

CFF, 2017, *Rapport de gestion et de développement durable des CFF 2016*, Berne : CFF SA.

Coase, R. H., 1960, « The Problem of Social Cost », *The Journal of Law and Economics*, vol. III, octobre, pp. 1-44.

ComCom, 2016 = Commission fédérale de la communication, 2016, *La large bande en Suisse* (état au 31 décembre), disponible à l'adresse suivante : [www.comcom.admin.ch](http://www.comcom.admin.ch) > Documentation > Faits et chiffres > Large bande.

ComCom, 2017, *Rapport annuel 2016*, Berne : Commission fédérale de la communication, mars.

Conseil d'État du canton de Zurich, 2014, *Bericht über die Public Corporate Governance*, Zurich : Conseil d'État du canton de Zurich, 29 janvier.

Conseil fédéral, 1996a, message du 10 juin concernant la révision de la loi sur les télécommunications (LTC) (FF 1996 III 1361).

Conseil fédéral, 1996b, message du 10 juin relatif à la loi fédérale sur la poste (LPO) (FF 1996 III 1201).

Conseil fédéral, 1996c, message du 10 juin relatif à la loi sur l'organisation de la Poste et à la loi sur l'entreprise de télécommunication (FF 1996 III 1260).

Conseil fédéral, 2001, *Sécurité des infrastructures de radiodiffusion et de télécommunication en Suisse lors de situations extraordinaires*, rapport du 30 novembre aux Commissions de la politique de sécurité des Chambres fédérales, Bienne : Office fédéral de la communication.

Conseil fédéral, 2004, *Le service public dans le domaine des infrastructures*, rapport du 23 juin (FF 2004 4309).

Conseil fédéral, 2006a, message du 5 avril concernant la participation de la Confédération dans l'entreprise Swisscom SA (FF 2006 3613).

Conseil fédéral, 2006b, rapport du 13 septembre sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (Rapport sur le gouvernement d'entreprise) (FF 2009 7799).

Conseil fédéral, 2009a, message du 20 mai relatif à la loi sur la poste (LPO) (FF 2009 4649).

Conseil fédéral, 2009b, rapport du 25 mars complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise – Mise en œuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national (FF 2009 2299).

Conseil fédéral, 2010, *Évaluation du marché des télécommunications*, rapport donnant suite au postulat 09.3002 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États, Bienne : Office fédéral de la communication, 17 septembre.

Conseil fédéral, 2012, *Pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom*, avis du 14 novembre concernant le rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 8 mai 2012 (FF 2012 8493).

Conseil fédéral, 2014, *Rapport 2014 sur l'évolution du marché suisse des télécommunications ainsi que sur les enjeux législatifs y afférents*, rapport donnant suite au postulat 13.3009 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États, Bienne : Office fédéral de la communication.

Conseil fédéral, 2015, *Rapport d'évaluation 2015 sur les conséquences de l'ouverture du marché postal*, rapport établi en exécution de l'art. 35 de la loi du 17 décembre 2010 sur la poste (RS 783.0), Berne : Office fédéral de la communication, 18 septembre.

Conseil fédéral, 2016a, *Rapports succincts 2015 sur l'atteinte des objectifs stratégiques des entités de la Confédération devenues autonomes*, Berne : Administration fédérale des finances, mai.

Conseil fédéral, 2016b, *Modérer l'offre de produits de tiers de la Poste suisse*, rapport donnant suite au postulat 15.3377 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national, Berne : Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, 9 décembre.

Conseil-exécutif du canton de Berne, 2002, « Dezennum-Finanz AG DFAG: Gesamtverlust belastet Kantonshauhalt weniger als geplant », communiqué de presse du 19 décembre.

Crafts, N., 2006, « Regulation and Productivity Performance », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n° 2, juillet, pp. 186-202.

Croissant, Y. / Vornetti, P., 2003, « État, marché et concurrence », *Concurrence et régulation des marchés*, Cahiers français n°313, pp. 3-8.

D'Souza, J. / Megginson, W. L., 1999, « The Financial and Operating Performance of Privatised Firms during the 1990s », *The Journal of Finance*, vol. 54, n° 4, août, pp. 1397-1438.

Davies, R. / Tracey, B., 2014, « Too Big to Be Efficient? The Impact of Implicit Subsidies on Estimates of Scale Economies for Banks », *Journal of Money, Credit and Banking*, supplément au vol. 46, n° 1, février, pp. 219-253.

DDPS, 2016, *Objectifs stratégiques du Conseil fédéral assignés à RUAG Holding SA pour la période 2016 à 2019*, Berne : Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports.

Debreu, G., 1965, *Théorie de la valeur : analyse axiomatique de l'équilibre économique*, trad. de l'anglais par J.-M. Comar et J. Quintard, Paris : Dunod.

DFF, 2010, *Bericht zur Bundesbeteiligung an Swisscom*, Berne : Département fédéral des finances, janvier.

Direction des finances et des affaires ecclésiastiques du canton de Bâle-Campagne, 2014, *Neue Public Corporate Governance*, Liestal : Direction des finances et des affaires ecclésiastiques (Finanz- und Kirchendirektion), 6 juin.

Djankov, S. / McLiesh, C. / Ramalho, R., 2006, « Regulation and Growth », *Economic Letters*, vol. 92, n° 3, pp. 395-401.

Economiesuisse, 2014, *Staat und Wettbewerb: Mehr Raum für Privatinitiative schaffen*, Genève : economiesuisse, décembre.

EOBI, 2013 = groupe d'experts Organisation de l'infrastructure ferroviaire, 2013, *Schlussbericht*, dossier n° 012.3/2013-04-09/318, Ittigen : Office fédéral des transports, avril.

FMI, 2014, « How Big is the Implicit Subsidy for Banks Considered Too Important to Fail? », in : *Global Financial Stability Report: Moving from Liquidity- to Growth-Driven Markets*, Washington : Fonds monétaire international, avril, pp. 101-132.

Frick, A. / Köthenbürger, M., 2016, *Service public: Überblick über die volkswirtschaftliche Rolle des Service public*, Études KOF n° 71, Zurich : Centre de recherches conjoncturelles de l'École polytechnique fédérale de Zurich, janvier.

Friebel, G. / Ivaldi, M. / Vibes, C., 2010, « Railway (De)Regulation: A European Efficiency Comparison », *Economica*, vol. 77, n° 305, janvier, pp. 77-91.

Gørgens, T. / Paldam, M. / Würtz, A., 2003, *How Does Public Regulation Affect Growth?*, Working Paper n° 2003-14, Aarhus (Danemark) : Université d'Aarhus.

Griffith, R. / Harrison, R. / Simpson, H., 2010, « Product Market Reform and Innovation in the EU », *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 112, n° 2, juin, pp. 389-415.

Jupe, R., 2007, « Public (Interest) or Private (Gain)? The Curious Case of Network Rail's Status », *Journal of Law and Society*, vol. 34, n° 2, juin, pp. 244-265.

Kilicaslan, Y. / Pond, R. / Tasiran, A. C., 2008, *Productivity: The Impact of Privatisation and Liberalisation in Public Services*, article présenté lors de la 2<sup>e</sup> conférence biennale de l'ECPR Standing Group on Regulatory Governance, qui s'est tenue à Utrecht (Pays-Bas) du 5 au 7 juin.

Kim, J. / Chung, H., 2008, *Empirical Study on the Performance of State-Owned Enterprises and the Privatizing Pressure: The Case of Korea*, article présenté lors de la 2<sup>e</sup> conférence biennale de l'ECPR Standing Group on Regulatory Governance, qui s'est tenue à Utrecht (Pays-Bas) du 5 au 7 juin.

KPMG, 2007, *Wenn alle Kantonalbanken Steuern bezahlen würden...*, KPMG Financial Services Tax.

La Poste, 2016, *Rapport financier 2015*, Berne : La Poste Suisse SA.

La Poste, 2017, *Rapport financier 2016*, Berne : La Poste Suisse SA.

La Vie économique, 2007, *ReformWorks*, tiré à part concernant le séminaire sur les réformes organisé par le Secrétariat d'État à l'économie les 19 et 20 février.

Laffont, J.-J. / Tirole, J., 2013, *Théorie des incitations et réglementation*, Paris : Economica (original : *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge [Massachusetts] : MIT Press, 1993).

Loayza, N. V. / Oviedo, A. M. / Servén, L., 2010, « Regulation and Macroeconomic Performance », in : Loayza, N. V. / Servén, L. (éd.), *Business Regulation and Economic Performance*, Washington : Banque mondiale, pp. 65-117.

López-Calva, L. F. / Sheshinski, E., 2003, « Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence », *CESifo Economic Studies*, vol. 49, n° 3, janvier, pp. 429-459.



Martenet, V. / Bovet, Ch. / Tercier, P. (éd.), 2013, *Commentaire romand : droit de la concurrence*, 2<sup>e</sup> éd., Bâle : Helbing Lichtenhahn.

Meggison, L. M. / Netter, J. M., 2001, « From State to Market: A Survey of Empirical Studies On Privatisation », *Journal of Economic Literature*, vol. 39, n° 2, juin, pp. 321-389.

Meggison, W. L. / Nash, R. C. / Van Randenborgh, M., 1994, « The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis », *The Journal of Finance*, vol. 49, n° 2, juin, pp. 406-452.

Moody's Investors Service, 2017, « Credit Opinion: Swisscom AG », *Global Credit Research*, New York : Moody's Corporation, 7 avril.

Munari, F. / Oriani, R., 2005, « Privatization and economic returns to R&D investments », *Industrial and Corporate Change*, vol. 14, n° 1, pp. 61-91.

Munari, F. / Sobrero, M., 2003, « Privatization's Effects on R&D Investments », in : Calderini, M. / Garrone, P. / Sobrero, M. (éd.), *Corporate Governance, Market Structure and Innovation*, Cheltenham : Edward Elgar Publishing, pp. 67-91.

Musgrave, R. A. / Musgrave, P. B., 1989, *Public Finance in Theory and Practice*, New York : McGraw-Hill, 5<sup>e</sup> éd.

Musgrave, R. A., 1959, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York : McGraw-Hill.

OCDE, 2003, *Privatising State-Owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, Paris : Éditions OCDE.

OCDE, 2004, *Universal Service Obligations*, Les tables rondes sur la politique de la concurrence n° 45, doc. DAF/COMP(2010)13 du Comité de la concurrence (Direction des affaires financières et des entreprises), Paris : Éditions OCDE.

OCDE, 2010, *State-Owned Enterprises and the Principles of Competitive Neutrality*, doc. DAF/COMP(2009)37 du Comité de la concurrence (Direction des affaires financières et des entreprises), Paris : Éditions OCDE.

OCDE, 2012, *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*, Paris : Éditions OCDE.

OCDE, 2015a, *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2015*, Paris : Éditions OCDE.

OCDE, 2015b, *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*, Paris : Éditions OCDE.

OCDE, 2015c, *Principes de gouvernement d'entreprise du G20 et de l'OCDE*, Paris : Éditions OCDE.

OCDE, 2016, *Broadening the Ownership of State-Owned Enterprises: A Comparison of Governance Practices*, Paris : Éditions OCDE.

Polynomics, 2017, *Staat und Wettbewerb: Institutionelle und wettbewerbliche Aspekte bei kantonalen und kommunalen Unternehmen*, étude sur mandat du SECO.

Poschke, M., 2010, « The Regulation of Entry and Aggregate Productivity », *The Economic Journal*, vol. 120, n° 549, décembre, pp. 1175-1200.

PostCom, 2016, *Rapport annuel 2015*, Berne : Commission fédérale de la poste.

PostCom, 2017, *Rapport annuel 2016*, Berne : Commission fédérale de la poste.

PostFinance, 2017, *Rapport de gestion 2016*, Berne : PostFinance SA.

RUAG, 2017, *Rapport de gestion 2016*, Berne : RUAG Holding SA.

Shirley, M. / Walsh, P., 2000, *Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate*, Document de travail de recherche sur les politiques n° 2420, Washington : Banque mondiale, août.

Standard & Poor's, 2016a, « Die Schweizerische Post AG », *RatingsDirect*, New York : Standard & Poor's, 19 décembre.

Standard & Poor's, 2016b, « PostFinance AG », *RatingsDirect*, New York : Standard & Poor's, 19 décembre.

Standard & Poor's, 2017, « Swisscom AG », *RatingsDirect*, New York : Standard & Poor's, 18 mai.

Swisscom, 2017, *Rapport de gestion 2016*, Berne : Swisscom SA.

Toader, O., 2015, « Quantifying and explaining implicit public guarantees for European banks », *International Review of Financial Analysis*, vol. 41, octobre, pp. 136-147.

Villalonga, B., 2000, « Privatization and efficiency: differentiating ownership effects from political, organizational, and dynamic effects », *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 42, n° 1, pp. 43-74.

Weber, L., 1997, *L'État, acteur économique : analyse économique du rôle de l'État*, 3<sup>e</sup> éd., Paris/Genève : Economica, p. 59 ss.

Wei, L. / Xu, L. C., 2004, « The Impact of Privatization and Competition in the Telecommunications Sector around the World », *The Journal of Law and Economics*, vol. XLVII, n° 2, octobre, pp. 395-430.

WIK-Consult, 2010, *Der schweizerische Postmarkt im europäischen Vergleich*, étude sur mandat de l'autorité de régulation postale, Bad Honnef : WIK-Consult GmbH, juin.

WIK-Consult, 2013, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*, étude sur mandat de la Direction générale du marché intérieur et des services (Commission européenne), Bad Honnef : WIK-Consult GmbH, août.