

avenir débat

Le mythe de la poule aux œufs d'or

Un programme de privatisations pour la Suisse

Samuel Rutz

en collaboration avec Patrick Dümmler, Daniel Müller-Jentsch, Tobias Schlegel et Fabian Schnell

Remerciements

Les auteurs remercient les membres de la Commission de programme d'Avenir Suisse, le professeur Reto Föllmi et Jean-Pierre Roth, pour la relecture externe. La responsabilité du contenu incombe aux auteurs, ainsi qu'au directeur d'Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Auteurs	Samuel Rutz, www.avenir-suisse.ch/23254/samuel-rutz-2/ Patrick Dümmler, www.avenir-suisse.ch/52267/patrick-duemmler/ Daniel Müller-Jentsch, www.avenir-suisse.ch/729/daniel-muller-jentsch/ Tobias Schlegel, www.avenir-suisse.ch/41350/tobias-schlegel-2/ Fabian Schnell, www.avenir-suisse.ch/55677/fabian-schnell/
Lectorat interne	Verena Parzer-Epp, www.avenir-suisse.ch/735/verena-parzer-epp/ Elena Gerbershagen, www.avenir-suisse.ch/55698/elena-gebershagen/
Editeur	Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Traduction	Anne Payot
Correction	Tibère Adler, www.avenir-suisse.ch/fr/37550/tibere-adler/ Marion Molliet, www.avenir-suisse.ch/fr/60052/marion-molliet/ Nicole Pomezny, www.avenir-suisse.ch/fr/40159/nicole-pomezny-2/
Conception	Carmen Sopi, www.avenir-suisse.ch/43739/carmen-sopi/
Graphiques	Rahel Hediger, www.avenir-suisse.ch/35487/rahel-hediger-2/

© Novembre 2016 Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée, à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Télécharger www.avenir-suisse.ch/fr/61397/

Préface

Les banques cantonales ont été fondées il y a longtemps, au milieu du XIXe siècle. Ainsi, la Banque cantonale argovienne a vu le jour en 1855, sur initiative du Parlement cantonal, celle de Thurgovie en 1871 et celle de Schaffhouse en 1883. A l'époque, le système financier était encore largement sous développé et les cantons voulaient développer les crédits commerciaux aux entreprises. Les entreprises énergétiques cantonales font aussi partie de l'histoire économique de notre pays : c'est en 1914 que les Forces Motrices du nord-est de la Suisse (NOK) ont été fondées. Aujourd'hui encore, ce contrat détermine le cadre opérationnel d'AXPO, la plus grande entreprise suisse du domaine de l'énergie. L'histoire de la poste suisse et des premières liaisons postales administratives remonte jusqu'en 1675, et c'est en 1920 que les postes, télégraphes et téléphones suisses (PTT) ont été fondés.

Près de 100 ans après la fondation des PTT, les chaînes de création de valeur se sont globalisées – l'économie et la société évoluent au cœur de la révolution digitale. Les PTT sont devenus La Poste et Swisscom, dont l'actionnaire majoritaire reste l'Etat. Au XXIe siècle, la Suisse dispose du meilleur réseau d'infrastructures et de services financiers au monde, grâce au secteur bancaire privé, et pourtant il existe encore au sein de notre pays 24 banques cantonales. Dans le domaine de l'énergie, il n'est plus possible en 2016 d'obtenir des rendements dans les secteurs d'activité traditionnels, toujours dominé par les entreprises d'énergie étatiques, car les prix de gros sont inférieurs aux prix de production.

Une chose n'a pratiquement pas changé ces dernières années : la Suisse dispose toujours d'un grand nombre d'entreprises aux mains de l'Etat. Le fait que certaines d'entre elles ont perdu des milliards de francs de valeur à la charge des contribuables est souvent négligé. Plus grave encore : à la suite de graves fautes entrepreneuriales, le politique a dû intervenir plusieurs fois pour renflouer financièrement des entreprises étatiques, en raison de la garantie dont celles-ci bénéficiaient.

Quelles que soient les structures de propriété, les entreprises doivent pouvoir prendre certains risques opérationnels, si elles veulent agir avec succès dans un environnement de plus en plus dynamique. Dans le cas des entreprises publiques, ces risques sont partagés, de manière consciente ou inconsciente, par l'Etat et la collectivité. En parallèle, le management d'entreprises d'Etat est confronté à des initiatives politiques qui, sous couvert de discussions sur le service public, veulent que le peuple souverain s'immisce dans des questions de management opérationnel : de la structure des salaires jusqu'à la «juste» densité d'un réseau de filiales.

Malgré cette situation, la Suisse peine encore à privatiser. Les entreprises détenues par l'Etat ne sont en aucun cas garantes d'un haut niveau de prestations publiques. Depuis la création des entreprises d'Etat, le

Le fait que certaines entreprises étatiques ont perdu des milliards de francs de valeur à la charge des contribuables est souvent négligé.

contexte de marché a évolué de manière durable; il est donc nécessaire de procéder à un examen rigoureux du bon nombre d'entreprises publiques. L'Etat doit-il par exemple encore réellement être présent dans le marché des télécommunications et de l'énergie au XXIe siècle ? Il est utile de jeter un coup d'œil chez nos voisins européens: les garanties étatiques pour des banques appartenant à des collectivités publiques y sont interdites. Le retard de la Suisse en matière de libéralisation dans le domaine des infrastructures, a pris des proportions considérables. Des bonnes pratiques internationales ne peuvent que rarement être observées sur sol suisse.

Avenir Suisse présente un programme de privatisations pour la Suisse dans sa nouvelle publication «Le mythe de la poule aux œufs d'or». Elle soutient une discussion factuelle sur les risques qui peuvent être supportés par les contribuables et décrit les entreprises d'Etat pour lesquelles une privatisation s'impose, tant du point de vue politique qu'entrepreneurial.

Peter Grünenfelder, Directeur d'Avenir Suisse

Table des matières

Préface	_3
Résumé	_6
1 _ L'éclat terni des actifs de l'Etat	_9
2 _ Quand les privatisations sont opportunes	_12
2.1 _ Les tâches centrales de l'Etat	12
2.2 _ L'Etat ne fait pas nécessairement mieux	14
2.3 _ Privatisations impopulaires	15
2.4 _ Les privatisations ne suffisent pas	17
3 _ Banques cantonales: il y aura encore une crise financière	_19
3.1 _ Mines d'or ou gouffres à milliards?	19
3.2 _ Garanties d'Etat – risques élevés et aléa moral	22
3.3 _ Prévenir vaut mieux que guérir	24
4 _ Swisscom: les conséquences d'une privatisation à contrecœur	_27
4.1 _ Ouverture des marchés des télécommunications: arrêt à mi-parcours	27
4.2 _ Conflits d'intérêts et risques financiers grandissants	28
5 _ Secteur de l'électricité: destruction massive de la richesse nationale	_34
5.1 _ Conséquences dramatiques de l'effondrement des prix de l'électricité	34
5.2 _ Bénéfices réalisés au détriment des consommateurs et contribuables	36
5.3 _ Nécessité d'un retrait graduel	39
6 _ Nécessaire restructuration du portefeuille de participations de l'Etat	_40
6.1 _ Les entreprises et établissements de la Confédération	40
6.2 _ Les cantons comme groupes d'entreprises	43
6.3 _ Manque de transparence au niveau communal	46
7 _ Un programme de privatisations pour la Suisse	_48
7.1 _ Comment fixer les priorités	48
7.2 _ Ce que valent nos entreprises publiques	49
7.3 _ Que faire du produit des privatisations?	54
Executive Summary	_59
Liste des figures et des tableaux	61
Bibliographie	62

Résumé

Il y a quelques années encore, les groupes énergétiques étaient considérés comme la « poule aux œufs d'or » de l'Etat. Des entreprises électriques en mains de l'Etat investissaient des milliards dans de nouvelles centrales hydroélectriques et prenaient des risques énormes sur le dos des contribuables. Rien que pour la centrale de pompage de Linth-Limmern, Axpo a investi 1,8 milliard de francs, qui doivent être maintenant presque complètement amortis. Dans le secteur de l'énergie, les pertes financières pourraient facilement atteindre les mêmes proportions que lors de la crise des banques cantonales dans les années 1990, lorsque plusieurs d'entre elles durent être sauvées par l'Etat.

Malgré ces faits, les privatisations ne font pas aujourd'hui l'objet d'une sérieuse discussion. Au contraire, celui qui exige des privatisations se voit encore invariablement reprocher de vouloir « brader » les biens lucratifs de l'Etat. Le mythe des entreprises et participations étatiques comme garantes de qualité et de prix bas est tenace. Il est en revanche sciemment ignoré que les entreprises publiques sont toujours plus soumises à des risques financiers et que de graves conflits d'intérêts peuvent avoir un effet négatif sur les prix et la qualité des prestations qu'elles fournissent.

Les privatisations ne constituent pas un but en soi, mais sont une réponse à ces défis : elles doivent être réalisées en priorité là où des risques financiers existent pour les contribuables, et où les tâches peuvent être mieux accomplies par des acteurs privés plutôt que par des entreprises publiques, par exemple dans le domaine de la finance, des télécommunications ou de l'informatique. Sur les marchés concurrentiels, les privatisations constituent un pas conséquent vers l'indépendance vis-à-vis du politique permettant à l'entreprise d'agir avec flexibilité sur les marchés.

En revanche, dans les domaines de production de biens privés où des tendances à la concentration existent (en général, les infrastructures de réseau), il faut en priorité se soucier de créer des conditions-cadres concurrentielles. Par exemple, tant que les ménages ne peuvent pas choisir librement leur fournisseur d'électricité, les privatisations peineront à déployer des effets positifs.

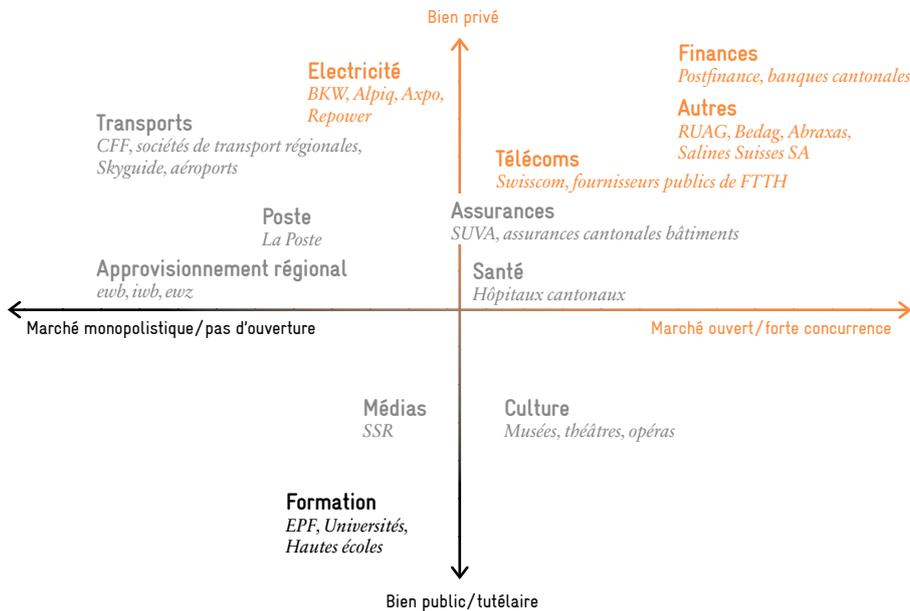
Dans les domaines où l'engagement étatique est justifié parce que le marché libre ne produit pas la quantité ou la qualité « socialement désirée » (biens tutélaires), il faut souvent ouvrir progressivement le marché avant qu'un débat sur la privatisation ne fasse sens, par exemple dans l'éducation. Mais, la mise à disposition de biens tutélaires ne nécessite pas l'existence préalable d'institutions étatiques. Dans le domaine de la culture par exemple, des contrats de prestations peuvent être confiés à des institutions privées.

Les privatisations d'entreprises publiques peuvent générer des produits à hauteur de plusieurs milliards, dont l'affectation devrait être définie à

Celui qui exige des privatisations se voit encore invariablement reprocher de vouloir « brader » les biens lucratifs de l'Etat.

Programme de privatisations (schéma)

Les privatisations requièrent souvent des étapes préalables de déréglementation et de libéralisation. Elles peuvent cependant être effectuées sans mesures importantes d'accompagnement dans des branches dans lesquelles la fourniture de prestations a un caractère privé et où il existe une forte intensité concurrentielle. La liste des entreprises citées n'est pas exhaustive.



Source : propre représentation

l'avance. Dans ce contexte, il faut éviter une affectation spécifique à des projets concrets, car cela pourrait déboucher sur des luttes de répartition improductives. La meilleure solution serait de distribuer directement les recettes des privatisations à la population, sous forme de crédits d'impôt ou d'«actions populaires».

1 – L'éclat terni des actifs de l'Etat

Il y a quelques années encore, les groupes énergétiques étaient considérés comme la «poule aux œufs d'or» de l'Etat. Des professionnels de la branche et des politiciens rêvaient de la Suisse comme d'un «château d'eau» qui, avec son énergie hydraulique, se positionnerait comme le moteur du marché européen de l'électricité et profiterait de fluctuations de prix croissantes. Les entreprises publiques ont investi des milliards dans de nouvelles centrales de pompage et ont pris d'énormes risques sur le dos des contribuables. Rien que pour la centrale de pompage de Linth-Limmern, Axpo a investi 1,8 milliard de francs, qui doivent maintenant en grande partie être amortis.

Mais il n'y a pas que les investissements manqués qui coûtent cher aux contribuables. Les coûts des privatisations non réalisées sont aussi énormes : par exemple, la participation de 52,5 % du canton de Berne dans BKW s'élevait encore à 4 milliards de francs fin 2007. La chute du cours de l'action en a fait perdre 2,9 milliards. La perte de valeur d'autres entreprises d'électricité a été tout aussi dramatique. Depuis fin 2010, la capitalisation boursière d'Alpiq a chuté de 70 %, de 10 milliards à 2,9 milliards de francs.

La débâcle financière liée à la participation publique dans le secteur de l'énergie donne une impression de déjà-vu : elle rappelle la crise des banques cantonales dans les années 1990. Déjà à l'époque, celle-ci avait clairement montré que les entreprises étatiques ne peuvent pas être considérées comme des «poules aux œufs d'or» sans risque : la crise immobilière a mis plusieurs banques cantonales sous pression et elles ont dû être sauvées avec des deniers publics. Le sauvetage de la Banque cantonale bernoise (BCBE) a ainsi coûté au total 2,6 milliards de francs, soit un montant de 2750 francs environ par habitant. L'assainissement de la BCBE a marqué le début d'un endettement massif du canton, dont les Bernois souffrent aujourd'hui encore.

Malgré ces faits, les propositions de libéralisation et de privatisation ont toujours la vie dure en Suisse. Qui réclame des privatisations se voit toujours soupçonné de vouloir brader une propriété publique lucrative. Les mythes sont tenaces : ainsi, celui de la concurrence dans le domaine des infrastructures, qui mènerait forcément à une détérioration du service public ; ou celui des entreprises publiques qui seraient «plus soucieuses de l'intérêt public» que les sociétés privées. Un récent sondage de l'institut gfs.Bern (2016) sur la possible privatisation de Swisscom montre à quel point de tels avis persistent au sein de la population : si cette question était passée par les urnes en 2016, 56 % des votants l'auraient refusée, selon les pronostics des chercheurs bernois en sciences politiques. La peur de mettre en danger le service public a été mentionnée comme principale raison contre la vente de Swisscom.

La crise des banques cantonales dans les années 1990 avait déjà clairement montré que les entreprises étatiques ne sont pas des «poules aux œufs d'or».

Trop souvent, ces mythes sont accompagnés d'une idéalisation du passé. On oublie l'époque où l'on attendait des heures pour faire un dépôt au guichet de la poste et où il était interdit de posséder un téléphone : on pouvait uniquement en louer un aux PTT. Un regard réaliste sur le passé montre que la Suisse a laissé passer les fenêtres d'opportunité pour de vraies ouvertures de marché et des privatisations dans les années 1990

(cf. encadré 1).

Encadré 1

Une fenêtre d'opportunité manquée pour des réformes

Dans les années 1990, la Suisse se trouvait dans une profonde crise économique ; une décennie perdue a même été évoquée par la suite. Avec la globalisation, la compétitivité internationale s'est accrue. La faible productivité du marché intérieur était la principale source de préoccupation en raison d'étapes de libéralisation manquées. La Suisse a alors été confrontée à un taux de croissance inhabituellement bas, à une hausse fulgurante de l'endettement public et, pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, à un taux de chômage supérieur à 4%.

Dans ce contexte, on espérait qu'une adhésion à l'Espace économique européen (EEE) apporterait des remèdes partiels, notamment sous forme de vagues de libéralisations sur le marché domestique. Une adhésion aurait engendré une ouverture du marché intérieur suisse aux personnes, biens, prestations et capitaux, ainsi qu'une reprise du droit du marché intérieur européen pertinent. Avec le refus du peuple et des cantons d'adhérer à l'EEE en 1992, la Suisse s'est prononcée contre un marché intérieur commun avec l'Union européenne. La pression à la libéralisation, qui serait allée de pair avec l'adhésion à l'EEE, a disparu.

Au printemps 1993, le Conseil fédéral a réagi à cette situation en publiant le «Programme de régénération de l'économie de marché», qui formulait les principaux buts suivants : lutte contre la fermeture des marchés, suppression des obstacles à la concurrence et renforcement de la place économique suisse. Concrètement, une révision du droit des cartels et la création d'une loi sur le marché intérieur étaient envisagées. De plus, des étapes de libéralisation des infrastructures ont été proposées dans le domaine des télécommunications, de la Poste, des transports publics et de l'énergie.

Mais en Suisse, aucune ouverture véritable et complète du marché n'a eu lieu dans les domaines mentionnés. Le zèle initial est rapidement retombé et la plupart des projets de libéralisation et de privatisation se sont arrêtés à mi-parcours. En 2005, le Secrétariat d'Etat à l'économie publiait un rapport détaillé faisant réfléchir sur l'état des libéralisations en Suisse dans le domaine des infrastructures en comparaison européenne (SECO 2005). Dans les faits, presque rien n'a changé depuis.

Le présent «avenir débat» veut donner une nouvelle impulsion aux discussions sur la privatisation, qui se sont tariées ces dernières années et démontrer qu'une activité entrepreneuriale de l'Etat n'est en aucun cas garante d'un niveau de prestations particulièrement élevé ou d'utilité publique. Au contraire, les activités étatiques sont trop souvent accompagnées de gros risques financiers pour les contribuables, de conflits d'intérêts et de grossières distorsions du marché.

Le chapitre 2 montre que la métaphore de l'entreprise publique comme «poule aux œufs d'or» de l'Etat ne tient tout simplement pas. Les chapitres 3 à 5

examinent plus en détail le bilan des entreprises publiques dans les domaines des finances, des télécommunications et de l'énergie, trois secteurs où une privatisation pourrait relativement facilement et rapidement être entreprise. Le chapitre 6 traite d'autres branches, où l'engagement public de la Confédération, des cantons et des communes dépasse largement le niveau nécessaire. Enfin, pour se faire une idée plus exacte de l'ampleur des recettes potentielles des privatisations, les valeurs de vente de quelques entreprises publiques sont estimées au chapitre 7; des propositions d'utilisation des recettes de privatisations y sont aussi présentées.

2_ Quand les privatisations sont opportunes

Au fond, les débats sur la privatisation tournent toujours autour de la définition des tâches que l'Etat doit assumer dans une économie de marché et de la manière de les accomplir efficacement et à un prix avantageux. A chaque fois, la collectivité tend à largement dépasser le nécessaire et à mettre à disposition des services qui pourraient aussi être offerts sur le marché libre. C'est particulièrement problématique lorsque les prestations offertes et soutenues par l'Etat servent des intérêts politiques et ne couvrent plus des besoins sociétaux pertinents.

La collectivité tend à largement dépasser le nécessaire et à mettre à disposition des services qui pourraient aussi être offerts sur le marché libre.

2.1_ Les tâches centrales de l'Etat

Dans une économie de marché, l'allocation, la stabilisation et la distribution font partie des tâches centrales de l'Etat (cf. Musgrave et al. 1975) : l'Etat doit stabiliser la conjoncture, corriger quand nécessaire la répartition du revenu et de la fortune par le régime fiscal et des transferts, et aussi veiller à ce que tout bien ou prestation soit disponible lorsque le marché libre ne les propose pas en quantité ou qualité suffisante. Cette dernière tâche, la fonction d'allocation de l'Etat, se justifie par l'existence de défaillances de marché, qui peuvent avoir essentiellement les causes suivantes :

- *Biens publics* : contrairement aux biens privés, les biens publics se caractérisent par le fait qu'on ne peut pas simplement exclure de leur consommation les personnes sans disposition à payer («non-exclusion»). De plus, les biens publics peuvent être consommés simultanément par différents individus («non-rivalité dans la consommation»). La sécurité, l'éclairage des rues ou la protection du climat, dans le contexte international, sont des exemples courants de biens publics.
- *Externalités* : on parle d'une externalité lorsqu'une action a un impact sur un tiers non-impliqué, sans que le responsable ne le prenne en compte dans son calcul décisionnel. De telles externalités peuvent être de nature positive ou négative. La pollution de l'air par le trafic routier que les non-automobilistes subissent sans compensation est un exemple classique d'externalité négative. Sans internalisation de telles externalités, on aboutit à une surexploitation des biens correspondants.
- *Monopoles naturels* : les monopoles naturels existent surtout dans les infrastructures de réseau à haute intensité en capital comme le train, l'électricité, le gaz, les télécommunications ou l'eau. Ils s'expriment par des coûts fixes élevés (coûts d'investissement et de capital) et des frais d'exploitation relativement bas. Cette constellation fait que les coûts sont généralement minimisés lorsqu'une seule entreprise sert le marché.

Biens tutélaires

De ces variantes «classiques» de défaillances du marché, il faut distinguer les biens tutélaires, pour lesquels le mécanisme du marché fonctionne en principe. L'intervention étatique n'est pas justifiée par une défaillance du marché, mais par l'absence sur le marché libre de la quantité ou de la qualité socialement désirée.

Ce qui est considéré comme quantité ou qualité «socialement désirée» est toujours le résultat d'un débat politique et ne devrait donc généralement guère être plus représentatif que le produit du marché. Car dans un marché libre, ce sont toujours les consommateurs qui signalent aux producteurs leurs préférences quant à leur disposition à payer. Par conséquent, une certaine contradiction est inhérente au concept de biens tutélaires, car le marché révèle déjà les préférences sociales. Ce n'est pas un hasard si les biens tutélaires sont souvent mis en relation avec le concept de «droits sociaux fondamentaux», c'est-à-dire avec une sorte de droit à consommer certaines prestations. Le «droit» à la mobilité, à la santé, à la culture ou à la communication peuvent être cités en exemple.

Lorsque l'Etat décide, dans le cadre de sa fonction d'allocation, de mettre à disposition des citoyens des biens et prestations spécifiques, cela peut se produire sous différentes formes :

- 01_ L'Etat peut déterminer la quantité et la qualité de certains biens et prestations que des entreprises privées doivent fournir par la réglementation, respectivement par des prescriptions légales.
- 02_ L'Etat donne un mandat à des entreprises privées pour des biens et services et les dédommage pour les (sur)coûts occasionnés.
- 03_ L'Etat produit lui-même les biens et prestations, par sa propre administration ou par une entreprise publique.

Cette dernière possibilité est souvent appliquée dans la réalité, alors même qu'aucune défaillance de marché (y compris pour les biens tutélaires) ne justifie impérativement un engagement étatique.

Ce qui est considéré comme quantité ou qualité «socialement désirée» est toujours le résultat d'un débat politique.

Encadré 2

Privatisations : une revendication persistante d'Avenir Suisse

Bien avant que les groupes énergétiques détenus en majorité par l'Etat ne soient mis sous pression, Avenir Suisse réclamait qu'un programme des libéralisations et privatisations soit relancé et mis en œuvre en Suisse. En 2009, Avenir Suisse publiait un Monitoring des cantons sous le titre «Les cantons en tant que holding», qui donnait une vue détaillée de l'ampleur, de la structure, ainsi que des risques potentiels des portefeuilles d'action cantonaux (Meister et Rübli 2009). L'étude couvre environ 1000 participations dans des entreprises représentant une valeur totale de 8,3 milliards de francs dans les comptes des cantons en 2007. A l'époque déjà, il était conseillé aux cantons de se séparer des participations à hauts risques ou dépourvues d'intérêt public.

Trois ans plus tard, Avenir Suisse publiait le livre «Davantage de marché pour le service public», qui expose en plus de 300 pages pourquoi l'approvisionnement en infrastructures a besoin de moins d'Etat et de plus de concurrence (Meister 2012). Le livre esquisse une feuille de

route pour une nouvelle définition du service public, son financement, l'intensification de la concurrence et le soutien à l'engagement du privé. En 2014, un autre monitoring des cantons sur le thème des monopoles cantonaux a mis en évidence différentes activités cantonales et interventions sur le marché, qui ne sont plus justifiées à l'époque actuelle (Rutz et Schmid 2014). Des reliques historiques comme le monopole des ramoneurs, encore en vigueur dans deux tiers des cantons suisses, ou comme la régie cantonale des sels pourraient sans autres être rendus au marché libre, tout comme d'autres domaines tels que le notariat ou les assurances cantonales sur les bâtiments.

Enfin, Avenir Suisse a aussi lancé des propositions concrètes pour des réformes dans différentes branches, par exemple dans le secteur des médias dont la stratégie actuelle de soutien financier public semble anachronique : avec sa spécificité technologique, se canalisant sur les définitions anciennes de presse écrite, radio et TV, l'aide publique aux médias actuelle empêche la restructuration et fausse la concurrence. L'étude «Le soutien aux médias à l'ère du numérique» (Meister et Mandl 2014) propose un agenda de réformes avec des mesures à court terme contre une expansion excessive de la SSR, ainsi que des mesures à long terme pour promouvoir les contenus plutôt que les technologies.

2.2_ L'Etat ne fait pas nécessairement mieux

L'existence d'une défaillance de marché ne dit pas si l'Etat est en mesure de la corriger. Car il peut lui aussi être défaillant, pas uniquement le marché : l'Etat peut ainsi prendre de mauvaises décisions, ou alors mal réaliser de bonnes décisions.

Lorsque l'Etat décide de mettre à disposition de ses citoyens certaines prestations, leur qualité, leur ampleur et leur financement doivent être négociés dans le processus politique. Ainsi, il existe un danger : certains groupes d'intérêts pourraient acquérir des avantages (la recherche de profits) devant être financés par la collectivité. Et parce que tout changement menace les prébendes traditionnelles, des groupes d'intérêts s'opposent régulièrement aux réformes.

L'Etat peut prendre de mauvaises décisions, ou alors mal réaliser de bonnes décisions.

Politique de redistribution et politique régionale au lieu du service public

Cela s'observe particulièrement bien dans le domaine du service public, où il y a un risque que les prestations de base du service public fournies ne couvrent plus les besoins sociaux pertinents : le service public dégénère alors en un instrument de la politique de redistribution et de la politique régionale ou de réalisation étatique de bénéfices. Les services de base fournis et financés par l'Etat dépassent souvent largement la correction de défaillances éventuelles de marché. Les effets négatifs de cette politique sont multiples (cf. encadré 3).

Encadré 3

Quatre exemples de distorsion du marché par l'Etat

- **Manque de financement par les usagers** : le prix du billet de train ne couvre par exemple pas la moitié des coûts engendrés par les usagers ; conséquence : trains bondés et développement des infrastructures sans prise en compte des frais à long terme (fonctionnement et entretien).

- **Définition trop large du service public**: le mandat formel de la SSR ne fixe pas de limite pour l'expansion croissante sur les marchés de la TV et d'Internet et comporte le danger d'évincer du marché les prestataires privés.
 - **Subventionnements (croisés)**: malgré l'introduction de forfaits dans le domaine hospitalier, les subventions cachées peuvent subsister, par exemple par une interprétation très large de la notion de prestations d'intérêt général en faveur des hôpitaux publics. Les prestataires privés s'en trouvent pénalisés
 - **Expansion des fournisseurs publics de base dans les marchés «voisins»**: l'utilisation des bureaux de poste comme surfaces de vente pour toutes sortes de produits constitue une concurrence directe pour les commerces de détail privé.
-

2.3_ Privatisations impopulaires

Lorsque l'Etat produit lui-même des biens et des prestations, son rôle multiple comme propriétaire, client et régulateur d'entreprises peut provoquer de graves conflits d'intérêts qui font obstacle à une bonne gouvernance publique d'entreprise.

- Premièrement, les entreprises publiques sont souvent protégées de la concurrence par des subventions et des réglementations.
- Deuxièmement, les entreprises publiques sont régulièrement détournées à des fins de politique industrielle, régionale et de répartition par le politique.
- Troisièmement, il existe un danger que des entreprises publiques soient utilisées pour fournir aux politiciens, et à leur entourage, des postes bien rémunérés et pour soigner leur réseau de patronage politique.
- Quatrièmement, la dépendance vis-à-vis de la politique et l'absence de pression à la discipline par le marché, peuvent conduire à une mauvaise gestion. Cet effet est potentiellement renforcé parce que la plupart des entreprises publiques disposent *de facto*, même en l'absence d'une réglementation explicite, d'une garantie de l'Etat.
- Cinquièmement, les risques financiers sont souvent sous-estimés. Dans le secteur bancaire en particulier, des erreurs de management peuvent avoir des conséquences désastreuses et les totaux des bilans des instituts financiers publics sont souvent trop hauts par rapport au budget de l'Etat (cf. figure 1). Les participations dans des entreprises publiques, souvent concentrées sur quelques branches et peu d'entreprises, engendrent généralement des risques disproportionnés.

Quelle que soit la raison des éventuelles difficultés financières d'une entreprise publique, ce sont toujours les consommateurs et contribuables qui finissent par en payer le prix. Malgré cela, les plans de privatisations soulèvent régulièrement des oppositions. Les arguments invoqués ne résistent pas à un examen détaillé:

- 01_ «On liquide la fortune de l'Etat»: cette préoccupation a peu de sens tant que l'Etat et ses collectivités locales sont gravement endettés, ce qui aujourd'hui en Europe est davantage la règle que l'exception. Dans ce cas, l'entreprise publique est indirectement financée par du capital

Quelle que soit la raison des éventuelles difficultés financières d'une entreprise publique, ce sont toujours les consommateurs et contribuables qui finissent par en payer le prix.

étranger. Si les recettes des privatisations étaient utilisées pour éteindre la dette, la fortune de l'Etat resterait inchangée, mais l'Etat se trouverait financièrement consolidé.

- 02_«Le paiement de dividendes lucratifs disparaît»: les exemples des secteurs financiers et énergétiques montrent qu'il n'y a aucune garantie que les entreprises publiques soient rentables et distribuent des dividendes éternellement; elles peuvent tout aussi bien devenir des cas d'assainissement coûteux. De plus, tant que les collectivités publiques sont endettées, l'encaissement de dividendes est contrebalancé par des paiements d'intérêts, soit un jeu à somme nulle. Même lorsqu'une entreprise publique verse de bons dividendes, l'argument n'est pas pertinent pour s'opposer à la privatisation. Au contraire, la valeur de l'entreprise correspond au flux futur actualisé de dividendes. Plus grande est la rentabilité d'une entreprise, plus grandes seront les recettes de sa privatisation.
- 03_«La propriété de l'Etat est vendue au-dessous de sa valeur»: lors d'un processus de privatisation mené professionnellement, rien ne s'oppose à ce que les participations d'entreprises aliénées ne soient vendues à un prix équitable sur le marché. Le problème est plutôt que la vente des participations de l'Etat n'intervient souvent que lorsqu'elles ont déjà beaucoup perdu de valeur.
- 04_«Le service public est menacé»: comme exposé dans le chapitre 2.2, les entreprises publiques n'offrent aucune garantie que le service public fonctionne bien. Au contraire, c'est souvent le financement opaque et le soutien massif des entreprises étatiques du service public, qui font obstacle à une couverture de base des besoins sociaux à la fois pertinente et bon marché. De plus, fournir des prestations de service universel ne nécessite pas nécessairement un engagement étatique. Dans la plupart des secteurs, ces prestations peuvent être facilement fournies par des entreprises privées, par exemple dans le cadre d'accords de prestations clairement définis, à un prix déterminé.
- 05_«Les participations de l'Etat évitent des monopoles privés et des prix excessifs»: les participations de l'Etat se laissent historiquement justifier pour les infrastructures de réseau, parce qu'elles présentent les caractéristiques d'un monopole naturel. L'ouverture des marchés et l'évolution technologique (par exemple dans le domaine des télécommunications) ont cependant érodé ce monopole originel. De plus, les autorités de régulation et de la concurrence disposent d'instruments efficaces pour lutter contre les abus de position dominante d'acteurs privés sur le marché. Aujourd'hui, les participations publiques d'entreprises ne sont plus nécessaires pour protéger la concurrence et les consommateurs. Au contraire: les participations publiques incitent souvent le politique à limiter la concurrence au profit des entreprises «maison» et ne sont en aucun cas garantes de prix bas ou «justes».

2.4_ Les privatisations ne suffisent pas

Force est de constater que la métaphore des entreprises publiques comme «poule aux œufs d'or» ne tient pas. De même, la perception selon laquelle les entreprises publiques seraient garantes de la qualité, de prix bas, de l'innovation ou de l'efficacité appartient au royaume des contes de fées. La conclusion contraire soutenant que les entreprises privées feraient toujours mieux, dans tous les cas, ne tient pas mieux. En plus de la question de la propriété, ce sont principalement les conditions-cadres institutionnelles qui sont décisives pour qu'une saine compétition ait un effet sur l'augmentation du bien-être de la population.

Pour que les buts poursuivis par une privatisation soient atteints, des mesures d'accompagnement, de déréglementation et de libéralisation sont souvent nécessaires. Il importe de créer des conditions-cadres permettant une vraie concurrence. Des «demi»-ouvertures de marché, comme elles ont été entreprises en Suisse à la fin des années 1990 sur le marché des télécommunications ou de l'électricité (cf. encadré 1), risquent de faire plus de mal que de bien.

Une feuille de route pour la Suisse

En 2012 déjà, Avenir Suisse esquissait une «feuille de route» pour montrer comment intensifier la concurrence et encourager l'engagement privé dans le domaine du service public (Meister 2012). Cet agenda de réformes, également valable hors service public, prévoit trois étapes :

1^{ère} étape: définition des prestations neutre sur le plan de la concurrence

Dans un premier temps, la collectivité doit revenir à son rôle subsidiaire et limiter son engagement aux prestations socialement désirées mais indisponibles sur le marché libre. De plus, l'achat de ces prestations doit se faire de manière neutre technologiquement, respecter le principe du financement par l'utilisateur et être facturé de la façon la plus simple et transparente possible. |¹

2^{ème} étape: élimination des distorsions de concurrence

Comme beaucoup de distorsions de concurrence sont directement liées à des entreprises publiques (cf. encadré 3), il faudrait prévoir les mesures suivantes dans une deuxième étape : pour éviter les faveurs unilatéralement concédées aux entreprises d'Etat, il faut premièrement une base légale efficace, p. ex. inspirée de la législation européenne en matière d'aides d'Etat (cf. aussi encadré 5). Deuxièmement, l'expansion des entreprises publiques

La perception selon laquelle les entreprises publiques seraient garantes de qualité et de prix bas appartient au royaume des contes de fées.

1 L'achat ou la mise à disposition de prestations par l'Etat ne devrait pas être engagé comme un instrument de politique régionale ou de redistribution, car leur effectivité est trop incertaine. D'éventuels objectifs de politique régionale ou de redistribution doivent être réglés par la péréquation financière intercantonale ou par l'aménagement de l'imposition sur le revenu.

sur les marchés soumis à concurrence doit être limitée. Troisièmement, il faut des mesures organisationnelles urgentes pour dégrouper les intérêts.

3^{ème} étape: introduction d'un processus de privatisation

La troisième étape est centrée sur les mesures de privatisation. Celles-ci peuvent concerner certaines usines (comme dans le cas de la production d'électricité) ou toute une entreprise, comme Swisscom. Les privatisations constituent à ce stade une forme sensée de gestion des risques : dans un environnement concurrentiel, la propriété d'entreprises publiques constitue un risque considérable pour la collectivité.

Comme le degré d'ouverture du marché et de la concurrence varie d'un secteur à l'autre, les étapes et mesures énumérées n'ont pas partout la même urgence. Les étapes de privatisation dans les secteurs de la finance, des télécommunications, de l'énergie pourraient être entreprises relativement rapidement. Un chapitre est consacré à chacun de ces secteurs. Dans d'autres secteurs comme la poste, l'éducation, les transports publics, les médias électroniques, la santé (etc.), les conditions pour des mesures de privatisation réussies doivent souvent d'abord être créées. Le chapitre 6 esquisse (pour les secteurs les plus importants) à quoi un tel processus pourrait ressembler.

3_ Banques cantonales: il y aura encore une crise financière

Depuis les débuts de l'Etat fédéral, les banques cantonales font partie de l'histoire économique suisse. Historiquement, leur but était essentiellement de protéger l'indépendance financière de la bourgeoisie de l'Ancien Régime (Banques cantonales 2008). Elles devaient aussi remédier aux problèmes du système financier encore sous-développé à l'époque (incertitudes, volatilité des taux d'intérêt, etc.). Leur mandat était de protéger l'économie cantonale (principalement l'industrie) par des crédits bon marché, la stabilisation des taux hypothécaires et l'aide à l'épargne. L'émission d'argent liquide était un autre rôle important, jusqu'à la création de la Banque nationale en 1907.

Alors qu'au début, des partenariats avaient été conclus avec des investisseurs privés, presque tous les instituts ont été complètement remplacés par des organismes contrôlés par les cantons. Après la Seconde Guerre mondiale, les banques cantonales sont devenues très populaires, notamment en raison de la sécurité offerte par la garantie d'Etat. Mais dès les années 1970, elles ont perdu en importance.

Après la Seconde Guerre mondiale, les banques cantonales sont devenues très populaires.

3.1_ Mines d'or ou gouffres à milliards?

Au cours de la crise immobilière des années 1990, le système des banques d'Etat a été fortement perturbé en Suisse et à l'étranger (cf. encadré 4 pour les expériences allemandes dans ce domaine). En raison de la crise, des corrections de valeur d'environ 42 milliards de francs ont dû être faites en Suisse, bien que la part de marché des banques cantonales, traditionnellement fortement impliquées dans les prêts hypothécaires, se montait à environ 27%. Alors que la plupart des instituts cantonaux pouvaient supporter eux-mêmes leurs pertes, d'autres dépendaient de l'aide de l'Etat:

- En 1993, la Banque cantonale bernoise (BCBE) a dû externaliser dans une structure de défaillance, la «Dezennium Finanz AG», des crédits toxiques de 6,5 milliards de francs (BCBE 2010). Son activité s'est terminée en 2002 sur une perte totale de 2,6 milliards de francs, dont 1,5 milliard de francs couverts par le canton en raison de la garantie d'Etat (Conseil exécutif du canton de Berne 2002). La BCBE a elle-même assumé le reste de l'assainissement, mais c'est le contribuable qui a indirectement payé, puisque cet argent aurait sinon été versé à la caisse de l'Etat. Pour la population du canton de Berne, les coûts se sont montés à environ 2750 francs par personne. Conséquence de cette débâcle: la garantie de l'Etat a été réduite en 2005 et complètement supprimée en 2012. De plus en 1998, la BCBE a été transformée en une société anonyme de droit privé et la part du canton a progressivement été réduite à 51,5 %.
- En 1994, la Banque cantonale soleuroise (SKB) s'est retrouvée en difficultés à cause d'erreurs passées et du rachat de la «Bank in Kriegstetten»,

qui s'est ensuite révélée en déroute. Les spécialistes externes chargés de l'assainissement ont notamment critiqué des structures inadéquates et des responsabilités mal déterminées (Solothurner Zeitung 2014). Des critiques concernant la forte imbrication avec la politique ont aussi été exprimées. La privatisation et la vente de la SKB à l'ancienne Union de Banques Suisses s'est révélée être la variante la plus avantageuse pour le canton. La SKB est ainsi devenue la première banque cantonale suisse à disparaître sans société qui lui succède directement. Cette débâcle a coûté environ 363 millions de francs au canton (la totalité du capital de dotation a dû être amorti, entre autres), ce qui correspond à environ 1500 francs par habitant (Tagesanzeiger 2010).

- La Banque cantonale d'Appenzell Rhodes-Extérieures (ARKB) a connu un destin semblable. En plus de problèmes avec les crédits immobiliers, elle a effectué des spéculations malheureuses avec des opérations de change. Jusqu'au milieu des années 1990, les pertes et dépréciations cumulées se sont élevées à environ 250 millions de francs, un montant supérieur au budget annuel du canton à l'époque. En 1996, l'ARKB a été vendue à la Société de Banque Suisse pour 180 millions de francs (Tagesanzeiger 2010).
- La Banque cantonale genevoise (BCGE) est entrée tardivement en crise, mais avec violence. Un contrôle externe a révélé l'existence de crédits menacés d'un montant de 6,6 milliards de francs, alors que des correctifs de valeur de 500 millions de francs avaient déjà été faits par la banque (NZZ 2012). Comme dans le canton de Berne, des crédits «toxiques», d'une valeur de 5,3 milliards de francs, ont dû être transférés dans une structure de défaillance externe, qui profitait aussi de la garantie d'Etat du canton. Les fonds propres de la banque ont aussi dû être augmentés. La structure de défaillance («Fondation de valorisation») a été dissoute en 2009 ; le dommage pour le contribuable genevois s'est élevé à 2,1 milliards de francs, soit environ 4700 francs par habitant. A cause de cette débâcle, la garantie de l'Etat à la BCGE a été limitée. Elle sera définitivement supprimée fin 2016.
- Le canton de Vaud s'en est tiré à meilleur compte. Sa banque cantonale, la Banque Cantonale Vaudoise (BCV), a aussi été confrontée en 2002 à un problème de crédits toxiques. L'origine de ce problème venait du rachat de la Banque vaudoise de crédit par la BCV en 1993, qui avait été forcé par le politique. Le canton a aidé la BCV par une augmentation du capital-actions de 611 millions de francs et en achetant des bons de participation pour 1,25 milliard de francs. Ces derniers ont été depuis rachetés par la BCV pour 1,34 milliard de francs. A posteriori, l'affaire semble donc avoir été positive pour le canton. Mais ce dernier a pris un très gros risque sur le dos de ses contribuables, et a longtemps renoncé aux rendements sur le capital-actions engagé.

Au cours de la crise financière de 2007–2008, les banques cantonales se sont révélées relativement stables. Certes, elles ont dû accepter de grosses

baisses de bénéfice, mais dans une moindre ampleur que la concurrence privée. La Banque cantonale glaronnaise (GKB) a pourtant été durement touchée et s'est retrouvée confrontée en 2008 à des correctifs de valeur d'environ 100 millions de francs. La direction de la banque avait mal spéculé en misant sur une stratégie de croissance agressive. Le canton a dû injecter 20 millions de francs de capital et renoncer à long terme à toucher des dividendes. Suite à cette crise, la GKB a été transformée en société anonyme. Le canton de Glaris a vendu environ un tiers de sa participation à des privés. .

Amendes et paiements transactionnels

Différentes banques cantonales ont connu des désagréments liés au différend fiscal avec les Etats-Unis. Bien que les amendes adressées aux 13 banques cantonales impliquées, classées en catégorie 2 et sanctionnées sur la base de forfaits, n'aient finalement pas atteint une ampleur menaçante, les relations commerciales problématiques avec des clients américains ont coûté près de 70 millions de francs. Les enquêtes pénales contre la Banque cantonale zurichoise (ZKB) et la Banque cantonale bâloise (BKB), classées en catégorie 1, sont toujours en cours. Pour la ZKB, une amende de plusieurs centaines des millions de francs ne peut pas être exclue. La BKB a déjà constitué des provisions en millions, et avait dû payer une amende d'environ 40 millions de francs en 2015 pour le règlement de différentes affaires impliquant des clients allemands par le passé.

Encadré 4

Les banques d'Etat en Allemagne : défaillance étatique systémique

En Allemagne aussi, les participations de l'Etat dans le secteur bancaire ont coûté cher aux contribuables. C'est surtout vrai pour les banques régionales, qui se sont développées dans des domaines d'affaires risqués. Elles servaient également d'instrument de financement pour des objectifs de politique industrielle ou de véhicule pour d'autres projets politiques aux élus régionaux. L'occupation de postes dans les organes de surveillance par les vétérans de la politique s'est avérée spécialement problématique. Il leur manquait généralement à la fois la compétence professionnelle et l'indépendance nécessaire.

- *Dans les années 1990, la Westdeutsche Landesbank (WestLB) a osé s'aventurer dans le domaine des banques d'investissement, ce qui a entraîné de gros amortissements après l'éclatement de la bulle de la «nouvelle économie». Quelques années plus tard, une gestion défaillante des risques lors de la crise financière après 2007 a de nouveau conduit à des milliards de pertes, ce qui a nécessité une injection massive de capitaux par le Bundesland Nordrhein-Westfalen. Cette aide étatique a été approuvée par l'Autorité européenne de la concurrence, à condition que la WestLB soit finalement liquidée. Pour le contribuable, le coût de cette liquidation a été estimé à 18 milliards d'euros fin 2015, soit environ 1000 euros par habitant.*
- *La Bankgesellschaft Berlin a connu un développement tout aussi désastreux, qui a atteint son apogée avec le «scandale des banques berlinoises». L'octroi laxiste de crédits à des sociétés immobilières bien relayées politiquement était à l'origine du problème. Finalement, les crédits immobiliers en souffrance ont été dissimulés, puisque la banque a acquis les actifs immobiliers hypothéqués, les a transférés dans des fonds de biens immobiliers et les a*

revendus aux petits épargnants, tout en les assurant par des garanties de loyers de plusieurs années. La souscription «au fonds spécial V.I.P.» avec des garanties de location particulièrement généreuses est restée réservée aux personnes influentes. Lorsque ce système (criminel) s'est finalement effondré, la société bancaire du Land de Berlin a dû être sauvée par un apport de capital de 1,7 milliard d'euros et une garantie de risque de 21,6 milliards d'euros.

- En Saxe, la banque régionale créée juste après la réunification est devenue un gouffre à milliards. Via une filiale irlandaise, la SachsenLB a investi dans des instruments financiers spéculatifs garantis par de l'immobilier américain. Suite à la crise des subprimes, il a fallu faire une croix sur une grande partie de ces placements, ce qui a fait fondre le capital propre de la banque. La SachsenLB a été vendue à la Landesbank Baden Württemberg (LBBW) pour un prix symbolique. Les placements problématiques de 17 milliards d'euros ont été transférés dans une structure de défaisance («bad bank»), pour laquelle le Land de Saxe s'est porté garant jusqu'à 2,75 milliards d'euros. Fin 2015, 1,4 milliard d'euros étaient déjà dus ; il faut d'attendre à ce que le reste soit aussi réclamé.
 - A la HSH Nordbank, l'injection de capital s'élevait à environ 3 milliards d'euros jusqu'en 2009, ce qui a lourdement pesé sur les deux petits Länder Hambourg et Schleswig-Holstein, principaux propriétaires. Toutefois, la société d'investissement américaine J.C. Flowers a pris une partie des pertes à sa charge, car la WestLB lui avait vendu sa participation de 27% dans la HSH Nordbank pour 1,25 milliard d'euros peu avant la crise financière de 2006. De grosses pertes auraient été évitées aux contribuables si d'autres banques régionales avaient suivi cet exemple et vendu leurs participations bancaires au bon moment.
-

3.2_ Garanties d'Etat – risques élevés et aléa moral

Les cas discutés auparavant montrent que les banques cantonales sont fondamentalement exposées aux mêmes risques que leurs concurrentes. A cause de leur orientation étroitement limitée à l'octroi d'hypothèques, les banques cantonales sont particulièrement vulnérables aux turbulences des marchés immobiliers.

Quel impact aurait l'insolvabilité d'une banque cantonale pour un canton? Sur les 24 banques cantonales suisses (il n'en existe plus dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Soleure), 21 disposent encore d'une garantie explicite de l'Etat. Seuls trois cantons (Berne, Genève et Vaud) ont supprimé ou limité la garantie de l'Etat, en réaction aux problèmes liés aux crédits toxiques décrits auparavant. Dans la plupart des cas, les garanties d'Etat encore existantes prévoient que le canton est responsable lorsque les ressources de sa banque cantonale ne couvrent plus ses obligations, c'est-à-dire après une liquidation. Dans les faits, cette obligation de responsabilité déploie l'effet d'une garantie d'existence pour la banque.

Responsabilités énormes dans certains cantons

On peut légitimement se demander si tous les cantons peuvent supporter ces responsabilités. Comme le montre la figure 1, le total du bilan des banques cantonales dépasse généralement largement les dépenses cumulées de leur canton de siège. Si en 2014, la Banque cantonale de Thurgovie avait dû être liquidée, l'obligation de responsabilité maximale du canton aurait atteint environ 10 fois ses dépenses annuelles. En théorie, le can-

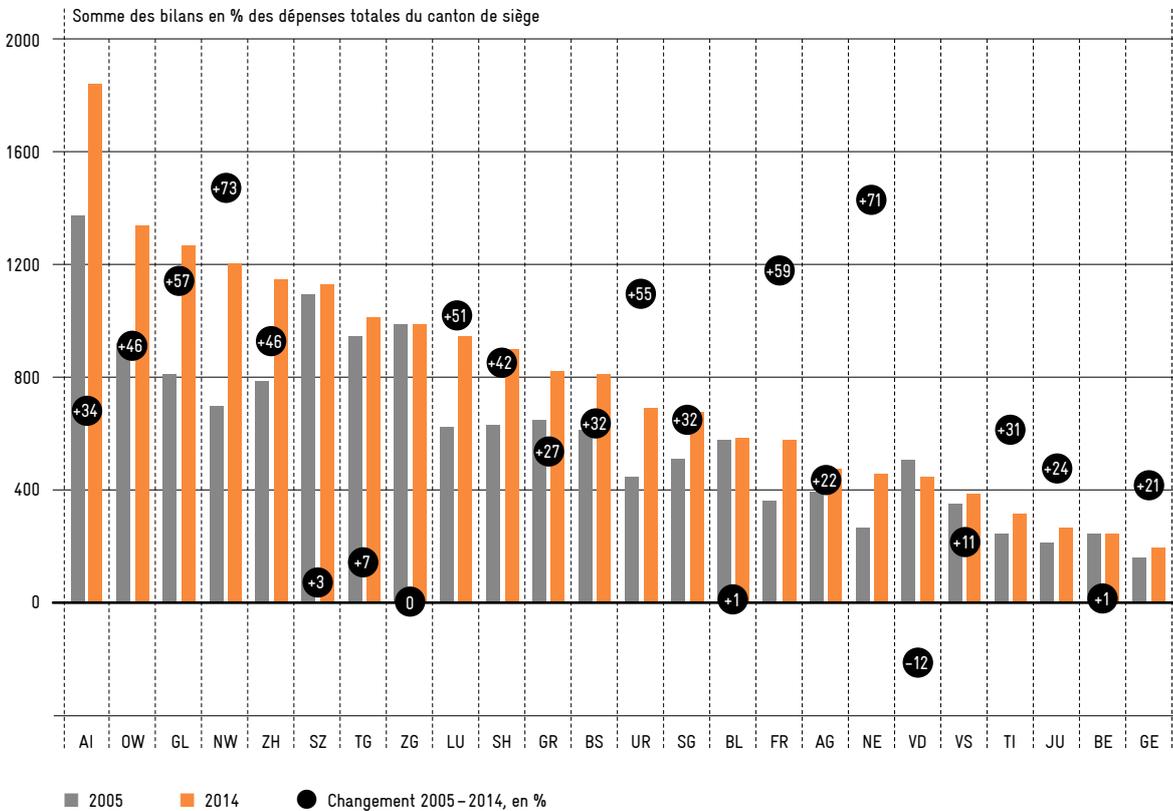
ton d'Appenzell Rhodes-Intérieures aurait dû renoncer à près de 20 ans de dépenses, pour respecter son obligation de responsabilité maximale (en postulant, bien entendu, que la charge fiscale assumée par la population reste au même niveau).

En 2005, le total agrégé du bilan des banques cantonales (340 milliards de francs) dépassait le total des dépenses de leur canton d'origine (70 milliards de francs) d'un facteur de presque 5. Jusqu'en 2014, cette proportion s'est même aggravée : en neuf ans, le total agrégé du bilan des banques cantonales a atteint 521 milliards de francs et les dépenses cantonales 86 milliards de francs. Le total agrégé du bilan correspond ainsi à 606% des dépenses cantonales.

Le cas de l'ancienne Landesbank von Kärnten (Hypo Alpe Adria) démontre que des garanties aussi énormes peuvent mener à une faillite de l'Etat dans des cas extrêmes. En 2007, juste avant la crise financière, la Landesbank von Kärnten a été vendue à la Bayerische Landesbank (BayernLB) pour 1,6 milliard d'euros (Tagesanzeiger 2010). Sous le patronage du gouverneur FPÖ Jörg Haider, Hypo Alpe Adria avait construit un réseau de

Figure 1
Bilans des banques cantonales et capacité financière des cantons

De nombreuses banques cantonales supportent des risques que les cantons ne sont pas capables d'assumer: les bilans de la plupart des banques cantonales sont plus élevés que le total consolidé des dépenses de leur canton de siège. Au cours des dix dernières années, cet écart a augmenté dans presque tous les cantons.



Source: rapports de gestion des banques cantonales, AFF, propre représentation

filiales dans les Balkans occidentaux et s'était empêtrée dans des pratiques commerciales douteuses. Quand en 2009 l'ampleur du problème devint manifeste, BayernLB injecta encore 1 milliard d'euros de capital propre et céda gratuitement la banque à l'Etat autrichien (NZZ 2009). Les conséquences de cette débâcle pour le Land de Bavière furent que BayernLB dut être recapitalisée à hauteur de 10 milliards d'euros, ce qui fit augmenter la dette du Land de presque 50 % d'un coup. Pour sa part, l'Etat autrichien a racheté aux créanciers de Hypo Alpe Adria (aujourd'hui: Heta) des obligations pour un montant global de 11 milliards d'euros à l'automne 2016; il a ainsi sauvé de l'insolvabilité le Land de Carinthie, solidairement responsable.

Davantage de propension au risque

Alors que la garantie d'Etat fonctionne pour les clients comme une assurance de dépôt, elle peut avoir des effets indésirables du côté des banques cantonales, dont celui d'augmenter la propension au risque (appelée «aléa moral»). Ainsi, par exemple, une garantie de l'Etat permet d'emprunter plus avantageusement sur le marché interbancaire et des obligations, ce qui peut conduire à négliger le refinancement par l'argent des clients. De plus, les incitations à prendre davantage de risques (consciemment ou inconsciemment) sont généralement plus fortes avec une garantie de l'Etat.

Encadré 5

Garanties de l'Etat: une pratique réprouvée dans l'Union européenne

Pour garantir une juste concurrence sur le marché intérieur de l'UE, les autorités européennes de la concurrence ont été chargées d'un mandat fort. Au-delà du droit «classique» de la concurrence, avec lequel les pratiques anticoncurrentielles d'entreprises privées peuvent être combattues, le droit des aides d'Etat en fait aussi partie. Ce dernier vise les aides d'Etat (subventions, privilèges juridiques, garantie ou programme de sauvetage pour certaines entreprises) faussant la concurrence sur le marché intérieur. Dans le cadre de la mise en œuvre du droit des aides d'Etat, la Commission européenne a lié dans de nombreux cas les aides d'Etat à la condition que les participations publiques soient vendues, réduites ou liquidées.

Dans le domaine financier, les garanties d'Etat pour les banques régionales allemandes ont été supprimées en 2005 sur pression de l'UE. Les programmes publics de sauvetage et les mesures de recapitalisation pour les banques régionales en difficultés ont été acceptés à condition que ces banques réduisent considérablement leur bilan, se séparent de certains domaines d'affaires (p. ex., de l'étranger dans le cas de la Bayern LB), soient privatisées (p. ex. Bankgesellschaft Berlin) ou soient liquidées dans le cas d'aides d'Etat répétées ou de manque de perspective de privatisation (p. ex. WestLB).

3.3 _Prévenir vaut mieux que guérir

Les exemples des dernières décennies montrent que les privatisations complètes de banques cantonales n'entrent en ligne de compte que lorsque les dégâts sont déjà faits et qu'il n'y a plus d'autre issue. La réaction habi-

tuelle à la situation critique d'une banque cantonale est son assainissement par l'Etat, puis la suppression ou la limitation de la garantie de l'Etat. Souvent, ces mesures sont accompagnées d'une transformation de la forme juridique des banques concernées – d'une corporation de droit public en une société anonyme. Mais on peut se demander si de telles réformes peuvent vraiment résoudre les problèmes. Même ainsi, les cantons restent les principaux propriétaires des banques cantonales et il serait politiquement unimaginable de simplement liquider ces dernières en cas de crise, tant leur rôle est fort sur le marché local des hypothèques, dans les prêts commerciaux et dans le trafic des paiements. Pour contrer efficacement de tels conflits d'intérêts, il faudrait une coupure beaucoup plus nette : les cantons devraient renoncer à toute participation dans les banques cantonales. Ceci permettrait également de mettre un terme aux privilèges des banques cantonales basés sur des mandats de prestations confus et dépassés (comme la « promotion du développement économique et social du canton ») et éviter une « instrumentalisation politique » des conseils de banque.

Il serait politiquement unimaginable de simplement liquider les banques cantonales en cas de crise.

Pas d'argument convaincant pour les banques d'Etat

Si les banques cantonales étaient légitimes au XIXe siècle, il n'y a plus aujourd'hui de raisons convaincantes pour lesquelles la collectivité devrait être active dans le domaine financier (cf. aussi encadré 6). Le système financier suisse actuel est très développé ; les instituts privés peuvent remplir toutes les tâches bancaires aussi bien et de manière aussi sûre que les banques cantonales. Il n'y a aujourd'hui plus besoin de banques cantonales pour assurer une allocation de crédits efficace au niveau régional. Avec environ 60 banques régionales, ainsi que le groupe Raiffeisen organisé en coopérative, qui dispose du réseau de filiales le plus dense de Suisse avec près de 1000 agences, il n'y a pas dans notre pays de danger d'un octroi faussé de crédits locaux.

L'argument selon lequel les cantons n'ont de toute façon, dans les faits, pas d'autre choix que de sauver les banques cantonales en détresse (qu'elles soient ou non propriété de l'Etat, ou qu'elles soient garanties par lui) n'est pas convaincant non plus. Classée d'importance systémique (dans le jargon financier : « too big to fail »), la ZKB est pour cette raison déjà soumise à des règles particulières, qui excluent un sauvetage par l'Etat². L'hypothèse selon laquelle d'autres banques cantonales privatisées seraient sauvées en cas d'insolvabilité ne plaide pas en faveur de leur maintien dans la propriété de l'Etat, mais en faveur de la création d'une loi efficace sur les aides d'Etat (cf. encadré 5).

2 Si l'on ne croit pas à l'efficacité de la réglementation actuelle « Too big to fail », alors il faudrait en bonne logique s'engager pour une étatisation de toutes les banques d'importance systémique (UBS, CS, Groupe Raiffeisen et Postfinance) – un scénario que personne ne soutient sérieusement.

Postfinance : le péché politique par excellence

Les cantons ne sont pas seuls à jouer un rôle sur les marchés financiers avec leurs banques cantonales. Avec l'octroi en 2013 d'une licence bancaire à Postfinance, filiale de la Poste suisse à 100 %, la Confédération est aussi devenue propriétaire d'une banque. Aux problèmes connus de la possible influence politique et du double rôle de l'Etat comme propriétaire et régulateur s'en ajoute un autre : Postfinance est aujourd'hui classée d'importance systémique («too big to fail») et doit respecter des règles particulières sur les fonds propres et les liquidités. Ces règles sont censées éviter que les contribuables doivent passer à la caisse en cas de besoin, comme pour l'UBS en 2008. Mais vu que l'Etat est propriétaire de Postfinance, le contribuable serait quand même responsable du sauvetage d'urgence sous le régime «too big to fail», et non un actionnariat privé. Postfinance dispose donc aujourd'hui de facto d'une garantie d'Etat, même si elle n'est nulle part définie explicitement ou même inscrite.

C'est la raison pour laquelle Postfinance devrait être privatisée aussi rapidement que possible. Les exemples des pays scandinaves, de l'Autriche et de l'Allemagne montrent qu'en pratique les privatisations de banques postales fonctionnent bien. Dans le cas de la Suisse, la mission de service public de base dans le domaine du trafic des paiements, aujourd'hui confiée à Postfinance, devrait être attribuée par appel d'offres public ou supprimée. Cette dernière variante serait la plus raisonnable, vu qu'aucune légitimation convaincante pour un tel mandat de service public n'existe dans un pays comme la Suisse, qui passe généralement pour «surbanca-risé». En tout cas, on observe à l'étranger que le trafic de paiements fonctionne parfaitement sans mandat de service public de base.

4_ Swisscom : les conséquences d'une privatisation à contrecœur

Au XIXe siècle, c'est d'abord la poste, puis également le télégraphe et le téléphone qui ont été déclarés de compétence fédérale, devenant ainsi un monopole national. Une des raisons invoquées était de rompre les droits régaliens des cantons dans ce domaine. L'intégration progressive de la poste, de la télégraphie et du téléphone dans une autorité étatique commune, les PTT (Postes, téléphones et télégraphes 2010), a eu lieu après la Première Guerre mondiale.

Alors que le monopole des PTT a longtemps été politiquement incontesté, l'exigence d'une libéralisation des télécommunications est apparue au début des années 1990, avec deux considérations majeures. D'une part, l'idée que les services de télécommunications pourraient être fournis plus efficacement sur un marché libre s'imposa, et d'autre part, l'Union européenne décida de libéraliser complètement la téléphonie locale au 1^{er} janvier 1998. La Suisse ne pouvait et ne voulait pas échapper à cette évolution (cf. Meister et Ischer 2009).

Les services de télécommunications peuvent être fournis plus efficacement sur un marché libre.

4.1_ Ouverture des marchés des télécommunications : arrêt à mi-parcours

Au cours de la révision I de la loi sur les télécommunications en 1993, les PTT ont été divisés en une entité pour les télécommunications et une autre pour les services postaux. Cette dissociation visait la transparence des coûts et devait éviter les subventions croisées du domaine des télécommunications à celui de la Poste. Dans un deuxième temps, avec la libéralisation complète du marché des télécommunications les Telecom PTT sont devenus Swisscom SA (transformée en société par actions).

Lors de l'entrée en bourse au printemps 1998, la Confédération a vendu environ 35% de ses parts. Une privatisation complète était légalement exclue et politiquement inopportune. Un effet positif de la privatisation partielle fut de réduire le risque de placement de la Confédération ou du contribuable (Conseil fédéral 2006). Jusqu'en 2015, la Confédération a continué à réduire sa part d'actions Swisscom jusqu'à atteindre le minimum légal de 51%. Comme le montre la figure 2, cette participation reste inhabituellement haute en comparaison européenne. Sur le marché suisse des télécommunications, la privatisation s'est arrêtée à mi-chemin.

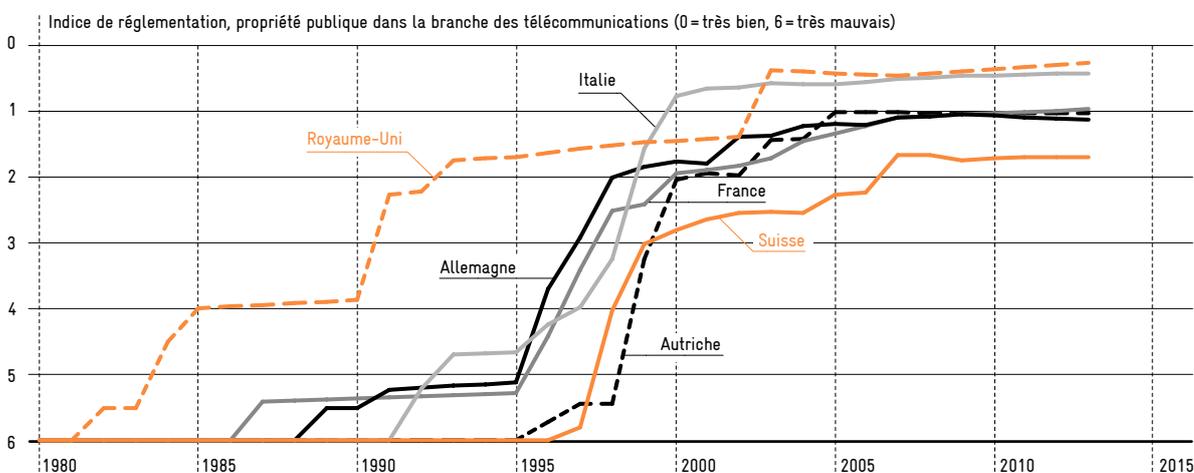
Les conséquences tardives de l'ouverture ratée du marché

La position continuellement forte sur le marché qu'a gardé l'ancien opérateur historique Swisscom est, entre autres, la conséquence de la semi-privatisation à la fin des années 1990, liée à un dégroupage trop hésitant du «dernier kilomètre». Jusqu'à aujourd'hui, les parts de marché de Swisscom dans le domaine de la téléphonie mobile se sont maintenues

Figure 2

Propriété publique dans les télécommunications en comparaison européenne

Alors que l'Etat s'est complètement retiré du marché des télécommunications en Grande-Bretagne et en Italie, le processus de privatisation s'est arrêté dans le milieu des années 1990 en Suisse.



Source : OCDE (2016)

à presque 60 % (ComCom 2015a). C'est une valeur record par rapport aux parts de marché d'autres opérateurs historiques de téléphonie mobile en Europe. Le développement dans le domaine des connexions à large bande (DSL/FTTx) est encore plus impressionnant : ces dix dernières années, Swisscom a pu y augmenter ses parts de marché de 68 % à 79 % (ComCom 2015b).

Le marché suisse des télécommunications se distingue depuis des années par des prix de détail hauts, tant pour les prestations de téléphonie fixe et mobile que pour les connexions à large bande. Malgré une baisse générale des prix ces dernières années, le prix de la téléphonie mobile suisse reste parmi les plus chers d'Europe. Comme le montre la figure 3, le prix pour un panier moyen de communications vocales et de données d'un utilisateur avec des besoins moyens (100 appels et 500 MB de données) en Suisse était encore de 8 euros supérieur à la moyenne de l'OCDE en 2015. La Suisse s'en tire également mal en comparaison directe avec les pays voisins : la différence de prix avec l'Allemagne se monte à plus de 17 euros et celle avec la France à 14 euros ; en Italie aussi le même paquet coûte presque 9 euros de moins.

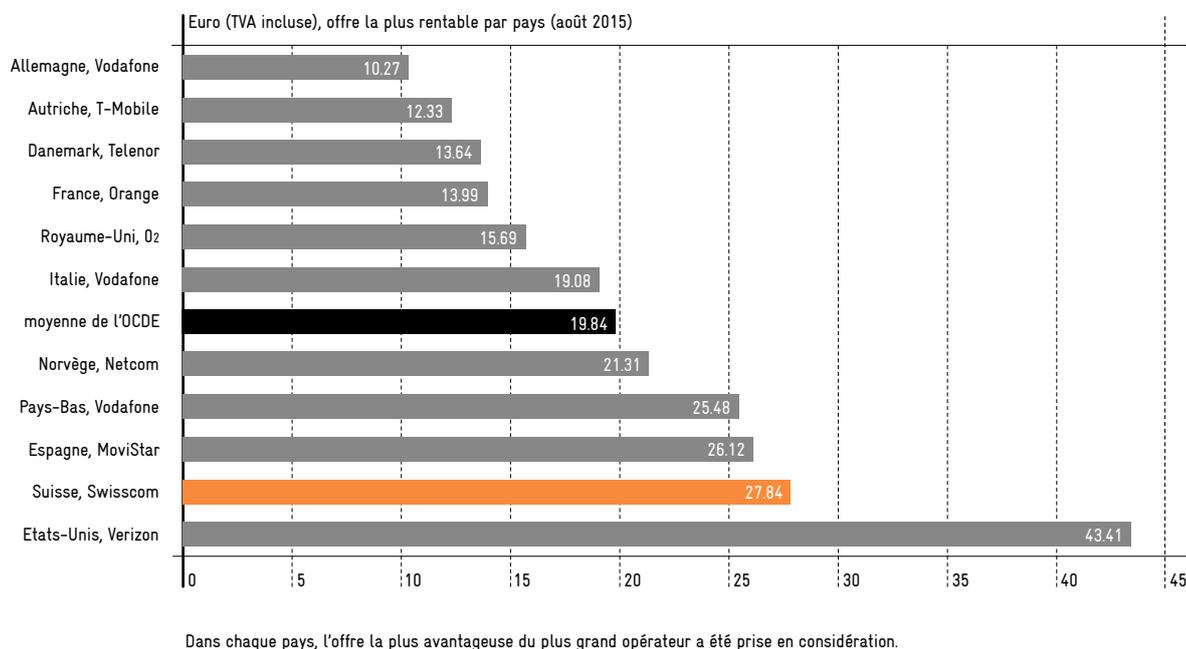
4.2_ Conflits d'intérêts et risques financiers grandissants

Les problèmes de la Confédération, issus de sa participation majoritaire à Swisscom, sont connus et discutés depuis longtemps au niveau politique. D'une part, le rôle de propriétaire, client et régulateur de Swisscom a un grand potentiel de conflits d'intérêts. Le danger que Swisscom soit, consciemment ou non, privilégiée par rapport à ses concurrents, que ce

Figure 3

Prix élevés pour les services de téléphonie mobile en Suisse

En comparaison avec les pays de l'OCDE, les prix restent très élevés en Suisse pour un panier moyen comprenant voix et données (100 appels/500MB de données). La différence de prix avec les pays voisins varie entre un facteur de 2,7 (Allemagne) et 1,45 (Italie).



Source : ComCom (2015c)

soit par une régulation non neutre du point de vue de la concurrence, par un accès privilégié à la politique ou par des coûts de capitaux moindres en raison d'une garantie d'Etat implicite, est réellement présent.

D'autre part, la Confédération en tant que propriétaire principal de Swisscom s'expose à des risques entrepreneuriaux et financiers grandissants (sur le bilan mitigé en matière d'engagements passés de Swisscom à l'étranger cf. encadré 7). Le modèle traditionnel de l'entreprise de télécommunications pure prestataire d'infrastructures et de réseau est dépassé depuis longtemps : on ne gagne plus d'argent dans le monde digital. Il n'est pas étonnant que les entreprises de télécommunications (donc aussi Swisscom) axent toujours plus leur modèle d'affaires sur la mise à disposition de services IT et, alimenté par la convergence des marchés des médias et des télécommunications, de contenus médiatiques. Swisscom s'éloigne de plus en plus du prestataire classique de service public qu'elle était par le passé. Elle se développe sur des marchés âprement disputés où elle est en concurrence avec des prestataires IT, des moteurs de recherche, des médias sociaux, des plateformes de streaming et d'autres entreprises de télécommunications.

Engagements de Swisscom à l'étranger : un bilan ambigu

Pour de nombreuses personnes, Swisscom apparaît aujourd'hui comme l'exemple parfait de l'entreprise publique rentable. Avec des rendements de dividendes de près de 5 %, l'action Swisscom fait partie des titres les plus attractifs du SMI. Au total, Swisscom a versé en 2016 1,14 milliard de francs de dividendes, distribuant ainsi 580 millions de francs de recettes à la Confédération, propriétaire de Swisscom à 51 %. En considérant cette manne financière régulière, on oublie facilement que Swisscom a essuyé par le passé de grosses pertes à l'étranger, que la Confédération a dû supporter en tant que propriétaire.

Peu avant la création des Telecom PTT, on était déjà d'avis qu'un réseau international était indispensable à la compétitivité. Par la suite, les nouveaux Telecom PTT ont pris des engagements étrangers à hauteur d'environ 2 milliards de francs, dont des participations dans des entreprises en Inde et en Malaisie (Tagesanzeiger 2011). La crise asiatique a cependant rapidement ruiné les plans grandiloquents des PTT, et en 1999 leurs participations ont été revendues, la perte totale s'élevant à environ 519 millions de francs. Les Telecom PTT ont aussi acheté des actions d'entreprises de télécommunications en Tchéquie et en Hongrie, où leur engagement s'est soldé par une perte de 250 millions de francs. Enfin en 1993, l'ancienne régie a investi dans le projet européen de coopération «Unisource», auquel des entreprises de télécommunication hollandaises et suédoises étaient notamment associées. Son abandon en 2004 s'est là encore soldé par un amortissement de 400 millions de francs.

Malgré les mauvaises expériences des Telecom PTT, Swisscom a aussi essayé de s'étendre à l'étranger. Entre 1999 et 2001, elle a acquis une participation majoritaire dans l'entreprise allemande Debitel pour 4,3 milliards de francs. Le but était de se lancer sur le marché allemand pour les services UMTS (téléphonie mobile de 3^{ème} génération). Le plan ne s'est pas réalisé, les coûts pour l'achat aux enchères de la licence correspondante étant trop élevés. Raison pour laquelle en 2004 déjà, Swisscom revendait ses actions en essuyant une perte de 3,3 milliards de francs (BILANZ 2012a). En 2007, Swisscom rachetait l'entreprise italienne Fastweb pour près de 7 milliards de francs, une participation qui existe encore et est en principe rentable. Toutefois, des dépréciations de valeur à hauteur de 1,2 milliard d'euros ont dû être faites sur cette participation en 2011, ce qui a considérablement réduit le bénéfice de Swisscom (BILANZ 2012b).

Enlèvement politique

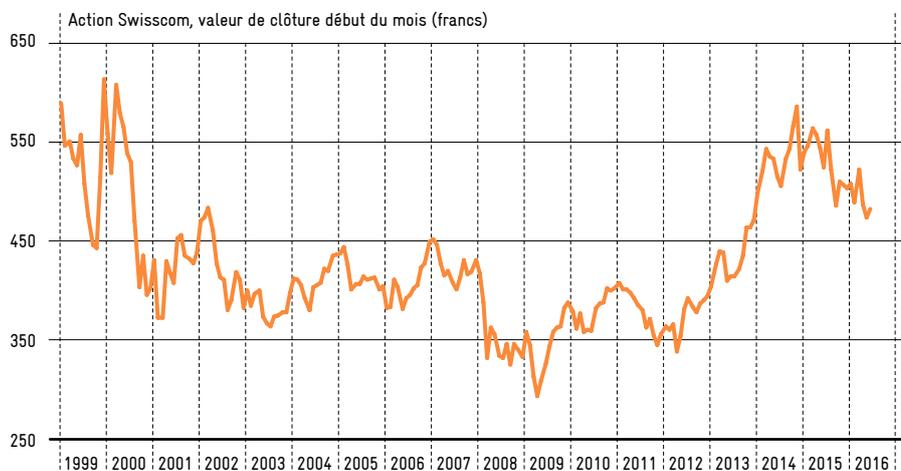
Jusque-là, le Parlement n'a pas pu se résoudre à réagir à la situation. En 2006 déjà, le Conseil fédéral proposait de vendre ses participations à Swisscom, mais échouait au Parlement. Ce débat avait lieu dans le contexte de rachat planifié de l'entreprise irlandaise Eircom par Swisscom, empêché par le Conseil fédéral en automne 2005³. En 2010, la problématique du propriétaire a été évoquée dans un rapport du Département des finances et à nouveau thématisée en 2014 dans le rapport sur les télécommunications du Conseil fédéral. De plus, dans son rapport sur la Suisse (2015), l'OCDE attire l'attention sur un problème potentiel de gouver-

³ La raison invoquée pour cette décision était que le rachat était trop cher et les risques trop élevés pour la Confédération comme actionnaire majoritaire. Par la suite, le Conseil fédéral a défini dans les buts stratégiques de Swisscom, que des participations à des entreprises de télécommunications étrangères ne sont autorisées que si elles favorisent les activités de base à l'intérieur du pays. Cette ingérence de la politique a finalement poussé l'ancien chef d'entreprise Jens Alder à démissionner début 2006.

Figure 4

Evolution du cours de l'action Swisscom (1999 à 2016)

Même si la valeur de l'action a baissé depuis son dernier pic à 586.50 francs en novembre 2014, la Confédération pourrait encore obtenir 480 francs par action Swisscom, un prix équitable en prenant en compte l'évolution sur une longue période (état: juin 2016).



Source: Macrobond

nance lié à Swisscom et en 2016, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées exigeant un processus de privatisation ⁴.

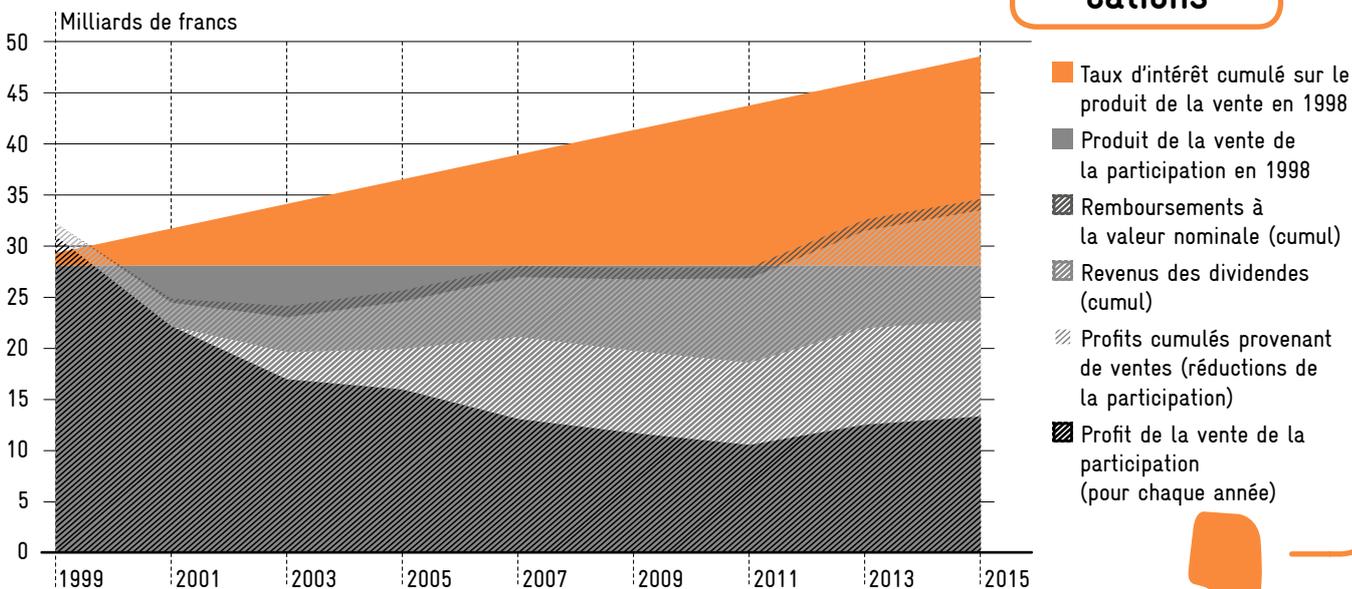
Il est peu probable que les interventions encore pendantes au Parlement soient suivies, quand bien même, d'un point de vue financier, le moment serait plutôt propice à une vente par la Confédération de sa participation dans Swisscom (cf. figure 4).

4 En mars 2016, le Conseiller aux Etats PLR Ruedi Noser a déposé une motion exigeant que la Confédération abandonne sa participation majoritaire à Swisscom. Le CE Noser a retiré sa motion après que le Conseil des Etats ait traité l'affaire en septembre 2016. Une motion équivalente de la Conseillère nationale UDC Natalie Rickli est toujours pendante. Une autre intervention du Conseiller national écologiste Balthasar Glättli (Verts) vise à ce que Swisscom soit divisée en une infrastructure publique et une entreprise privée de services.

Le mythe de de la poule aux œufs d'or

Les partisans des privatisations se voient souvent reprocher de vouloir «brader» des entreprises publiques lucratives. Factuellement, les investissements étatiques se révèlent souvent seulement moyennement rentables. Les exemples des secteurs de l'énergie et des communications démontrent qu'il n'existe pas de garantie pour des gains réguliers. Les expériences du secteur financier l'ont montré : l'engagement de l'Etat peut mener à des opérations d'assainissement coûteuses.

Télécommunications



Source: rapports de gestion Swisscom, Macrobond, propres calculs

Swisscom – un investissement rentable?

Au premier abord, la Confédération a pu retirer des gains importants de sa participation à Swisscom. Cependant, elle aurait pu avoir de bien meilleurs résultats en vendant ses actions fin 1998 et en plaçant ses gains à un taux sans risque de 4,25%.

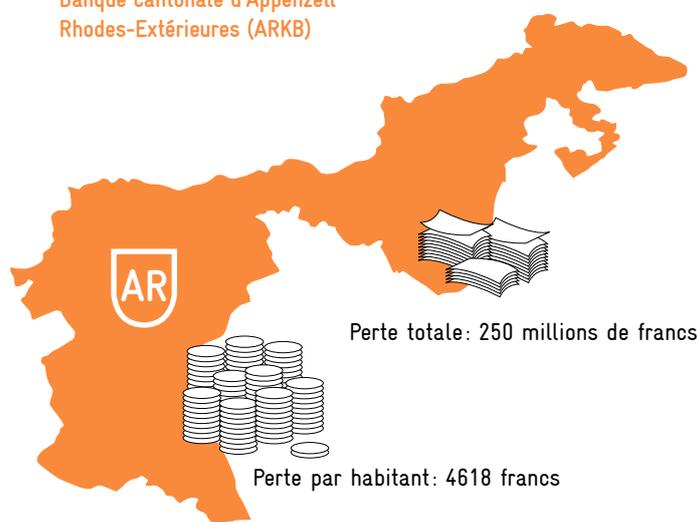
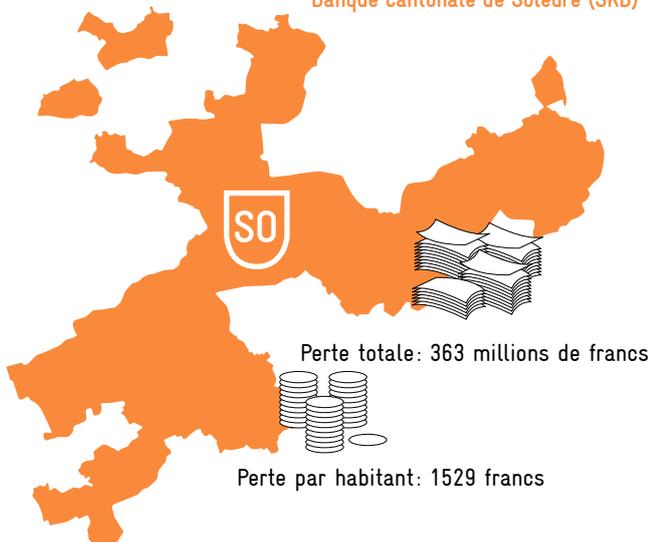
Secteur financier

500 francs

100 millions de francs

Banque cantonale de Soleure (SKB)

Banque cantonale d'Appenzell Rhodes-Extérieures (ARKB)



Perte résultant de la vente de la SKB à la Société de Banque Suisse (1994).

Perte résultant de la vente de l'ARKB à l'Union de Banques Suisses (1996).

Energie

Destruction de valeur dramatique dans le secteur de l'énergie

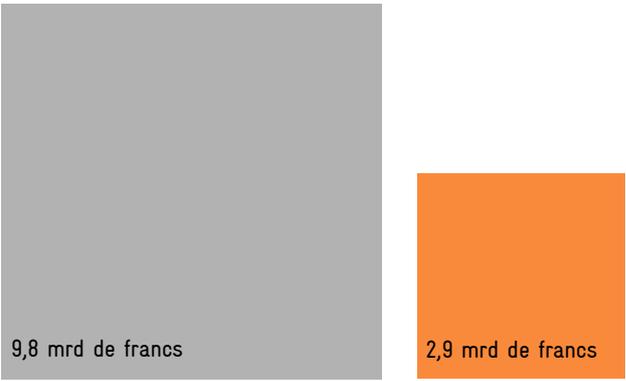
La capitalisation boursière des trois plus grandes entreprises énergétiques (Alpiq, BKW et Repower) a perdu 10 milliards de francs de valeur entre 2010 et 2015. A elles seules, ces trois participations ont occasionné des pertes comptables de 4,7 milliards pour les collectivités publiques.

Source: rapports de gestion BKW, Repower et Alpiq

Capitalisation boursière fin:

2005 2010 2015

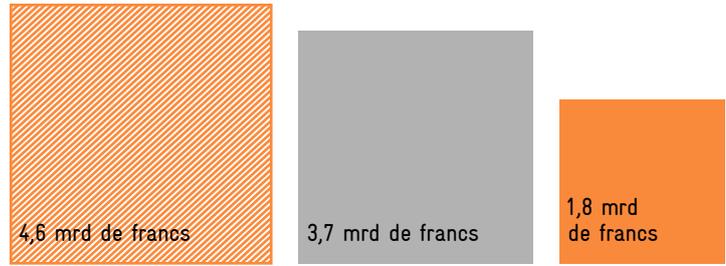
Alpiq¹



Repower



BKW



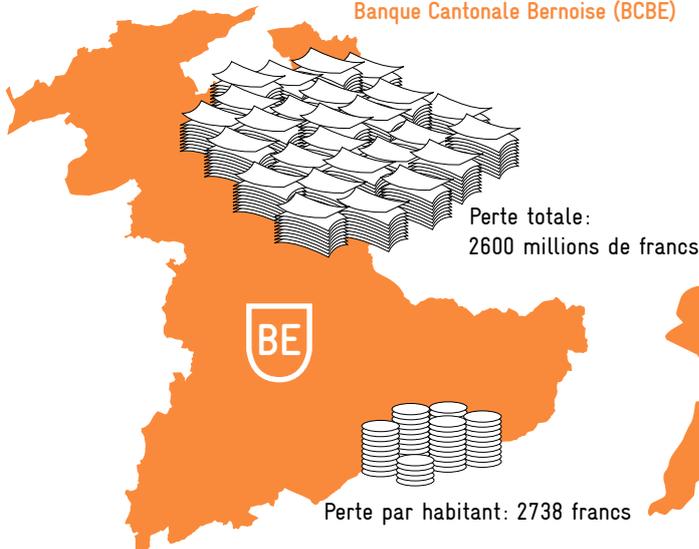
¹ Alpiq Holding SA n'a été fondé qu'en 2009 (pas de valeurs pour 2005).



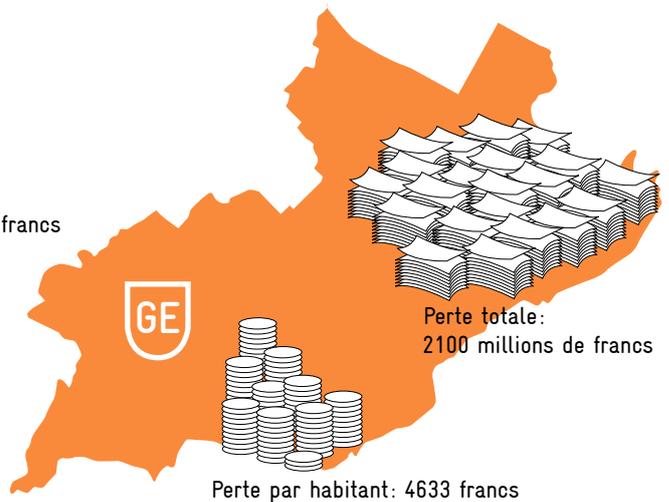
Le poids des garanties de l'Etat

L'histoire montre que les banques cantonales ne sont pas moins vulnérables aux crises que d'autres instituts financiers. La responsabilité supportée par les cantons peut être énorme et conduire à des pertes de plusieurs milliers de francs par habitant.

Banque Cantonale Bernoise (BCBE)



Banque Cantonale de Genève (BCGE)



Perte résultant de la dissolution de la société de défaillance pour crédits toxiques de la BCBE (2009)

Perte résultant de la dissolution de la structure de défaillance pour crédits toxiques de la BCGE (2009)

Source: Tagesanzeiger (2010), Conseil exécutif du canton de Berne (2002), NZZ (2012), OFS (2016), propres calculs

5_ Secteur de l'électricité: destruction massive de la richesse nationale

Les rapports de propriété sur le marché suisse de l'électricité sont confus : les parcs nucléaires appartiennent en grande partie aux entreprises du réseau d'interconnexion (p. ex. Alpiq, BKW ou CKW), dont les actionnaires sont les fournisseurs régionaux et cantonaux d'énergie, qui sont eux-mêmes presque entièrement aux mains des cantons et des communes ⁵. De plus, des accords entre entreprises et propriétaires règlent les questions de restriction des ventes et de soutien en cas de faillite. Cette constellation d'accords s'est développée par étapes historiques, et il en manque encore une vue d'ensemble transparente. Même la branche peine parfois à s'y retrouver : ici ou là, les spécialistes essaient de faire la lumière pour comprendre et mesurer les risques. En raison des interdépendances actuelles entre entités, des défauts de paiement pourraient produire des effets de dominos dans des cas extrêmes. En d'autres termes, la faillite d'une seule entreprise électrique pourrait mettre en difficulté d'autres entreprises de la branche.

5.1_ Conséquences dramatiques de l'effondrement des prix de l'électricité

En Suisse, les entreprises d'électricité sont depuis toujours en mains publiques. Alpiq est la seule des six plus grandes entreprises du réseau d'interconnexion à être détenue en majorité par des investisseurs privés (cf. tableau 1). Mais typiquement, les petites entreprises d'électricité ancrées localement sont également en main de l'Etat. Le canton de Zurich est propriétaire à 100 % des centrales électriques du canton de Zurich (EKZ) et la ville de Zurich est propriétaire à 100 % de la centrale électrique de la ville de Zurich (ewz). Le canton de Bâle-Ville détient 100% des parts

Tableau 1

Le secteur de l'électricité est majoritairement en mains publiques (2015)

Entreprise	Participation étatique directe	Participation étatique indirecte*
Alpiq	6 %	30 %
Axpo	29 %	71 %
BKW	53 %	8,2 %
CKW	10 %	81 %
Repower	58 %	34 %
EOS Holding	0 %	84 %

* Participation publique indirecte à travers des fournisseurs d'énergie régionaux ou cantonaux détenus par l'Etat.

Source: entreprises, propres calculs

5 Au sujet du portefeuille de participations dans la branche de l'électricité cf. Meister et Rother (2015).

d'IWB, et le canton du Tessin 100% des parts d'Azienda Elettrica Ticinese (AET).

Il y a quelques années encore, l'engagement de l'Etat dans les entreprises électriques paraissait avantageux. Les échanges transfrontaliers d'électricité – surtout la couverture des pointes de consommation de midi – et une demande nationale stable en raison du monopole régional offraient une belle rentabilité aux entreprises électriques et à leurs propriétaires publics. Les résultats financiers se sont dégradés, lentement au départ mais de plus en plus fortement. L'âge d'or du secteur suisse de l'électricité et de ses propriétaires publics est terminé.

L'âge d'or du secteur suisse de l'électricité est terminé.

Encadré 8

Les raisons de la situation actuelle dans le secteur de l'électricité

D'un point de vue suisse, les causes principales du déséquilibre entre le coût de production et le prix de gros sont les suivantes :

- *La Suisse subit les prix. Le prix de gros de l'électricité est massivement influencé par les pays voisins. Explication : notre pays est fortement impliqué dans les échanges transfrontaliers et ne dispose d'aucune centrale (fossile) qui fixe les prix.*
- *Le franc fort. Rien qu'en raison de la faiblesse de l'euro, le prix de l'électricité européenne en Suisse a baissé de plus de 15%.*
- *L'évolution conjoncturelle lente en Europe. Au lieu des 1,5% visés, le produit intérieur brut réel de l'UE a cru de 1% entre 2010 et 2014 en moyenne annuelle. Pendant la même période, la demande d'électricité a baissé de 1% par année.*
- *Les bas coûts des sources d'énergie primaires. Les centrales thermiques profitent des prix bas du pétrole et du charbon. Leur coût de production de 2 à 4 centimes par kWh est concurrentiel.*
- *Le bas prix des certificats CO₂. Ces cinq dernières années, le prix de l'émission d'une tonne de CO₂ est passé de 17 à 5 euros environ, ce qui s'est répercuté sur le prix de l'électricité en baisse. Le nombre de certificats distribués était basé sur une hypothèse de croissance de l'UE trop optimiste de 1,5%.*
- *Le subventionnement de l'électricité d'origine durable. En particulier l'Allemagne, qui a subventionné la production électrique à partir de vent et de soleil pour plus de 20 milliards de francs par an. Cela a faussé les prix; les sources d'énergie non subventionnées ont perdu de leur compétitivité.*

Prix de gros inférieur au coût de production

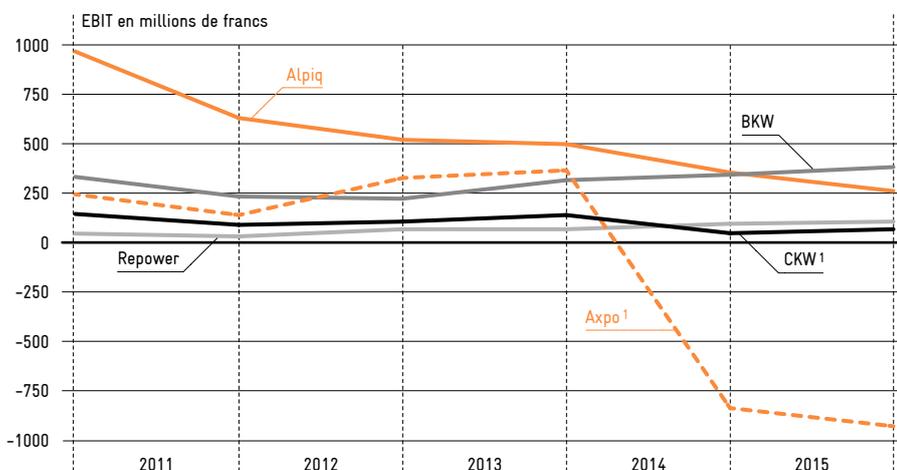
La raison principale réside dans la faiblesse du prix de gros européen, tombé si bas ces dernières années qu'il est la plupart du temps inférieur au coût de production du courant suisse (cf. encadré 8). Les prix du marché au comptant («spot») oscillent aujourd'hui entre 2 et 4 centimes par kWh, alors que le coût de production des centrales nucléaires suisses est de 4 à 6 centimes par kWh. L'énergie hydraulique aussi est en mauvaise posture avec un coût de production de 5 centimes et plus par kWh.

Ce contexte de prix a des effets dissuasifs sur les nouveaux investissements. Les projets réalisés, tels que la centrale hydroélectrique de Linth-

Figure 5

Evolution de l'EBIT des grandes entreprises électriques suisses

Le résultat opérationnel (EBIT) des cinq plus grandes entreprises électriques suisses était en chute libre ces dernières années. En particulier, Alpiq et Axpo ont enregistré des pertes de plusieurs centaines de millions de francs en 2015.



¹ Pour Axpo et CKW, l'exercice statutaire ne correspond pas à l'année civile, les chiffres concernent donc la période du 1^{er} octobre de l'année précédente au 30 septembre.

Source : rapports de gestion des entreprises

Limmern, ne l'ont été qu'en raison de la planification décidée sur des décennies et, partiellement aussi, dans l'espoir de futures subventions⁶. Peu après l'achèvement des travaux, la propriétaire Axpo a annoncé devoir effectuer des dépréciations de valeur pour 540 millions de francs. Dans la situation actuelle du marché, la construction de nouvelles centrales nucléaires ne fait pas sens non plus économiquement, car le coût de production du kWh issu d'une nouvelle centrale nucléaire se situe entre 6 et 7 centimes (cf. encadré 9).

Comme indiqué sur la figure 5, la chute du prix de gros au niveau européen a surtout eu des conséquences graves pour les grandes entreprises électriques suisses : pour Axpo, l'exercice 2013/14 s'est soldé par une perte supérieure à 700 millions de francs et la perte a frisé le milliard de francs pour 2014/15.

5.2_ Bénéfices réalisés au détriment des consommateurs et contribuables

Les entreprises électriques n'essuient pas toutes des pertes, certaines sont même très rentables. En 2014/2015, EKZ générerait par exemple un EBIT

⁶ Le subventionnement croissant des énergies renouvelables en Europe fausse le marché de l'électricité et remet en question la rentabilité des centrales électriques traditionnelles. Différents pays, dont la Suisse, envisagent d'introduire des mécanismes de capacités prévoyant une compensation distincte entre la simple mise à disposition et les centrales de back-up (cf. Meister 2013b).

de plus de 84 millions de francs, Energie Wasser Luzern Holding (ewl) de la ville de Lucerne 43 millions de francs et Energie Wasser Bern (ewb) 37 millions de francs. En règle générale, les entreprises «performantes» sont des exploitations en mains publiques, souvent intégrées dans l'administration de grandes communes ou cantons sans personnalité juridique. Ces fournisseurs d'électricité ont été traités de manière privilégiée dans le cadre de la première étape de l'ouverture du marché de l'électricité. Elles profitent aujourd'hui encore d'une rente de situation réglementaire, car la Confédération a limité en 2009 l'accès direct au réseau aux utilisateurs finaux avec une consommation annuelle supérieure à 100 MWh. Seuls ces grands clients peuvent choisir librement leur prestataire, et ainsi profiter des prix de gros bas et de la concurrence parmi les producteurs et fournisseurs d'électricité.

Les ménages paient l'addition

Le règlement est différent pour «l'approvisionnement de base des consommateurs finaux», à savoir les ménages privés. Ils sont liés à leur fournisseur régional d'électricité. De plus, l'ordonnance sur l'approvisionnement en électricité⁷ fixe à son art. 4: «*La composante tarifaire due pour la fourniture d'énergie aux consommateurs finaux avec approvisionnement de base se fonde sur les coûts de production (...)*». Dans la pratique, cette combinaison d'alternatives manquantes pour les ménages et la règle des coûts de production a conduit à la situation suivante: les fournisseurs d'électricité, ne possédant pas ou peu de centrales électriques, ont des coûts de production plus bas que les prestataires produisant une grande partie de leur énergie. De plus, les contrats de fourniture, reflétant le bas niveau actuel des prix de gros, font baisser les coûts. Mais à cause de la règle des coûts de production et de l'absence de solution de rechange, les fournisseurs d'électricité «chers» peuvent répercuter leurs coûts plus élevés sur les petits consommateurs. C'est ainsi que disparaît la pression économique pour offrir de l'électricité aux prix du marché et le plus efficacement possible.

Ceci explique le lobbying massif contre une plus grande ouverture du marché. Entre-temps, la réalisation de la promesse faite en 2007 par le Parlement d'ouvrir le marché pour les petits consommateurs dès 2013 a été repoussée aux calendes grecques. La branche de l'électricité sait qu'une plus grande libéralisation des marchés, dans les conditions de marché actuelles, provoquerait des difficultés financières pour de nombreuses entreprises rentables dans un contexte de marché protégé. Les experts ne prévoient pas non plus que les prix de l'électricité européenne remontent dans un avenir proche.

Les fournisseurs d'électricité inefficaces peuvent répercuter leurs coûts sur les petits consommateurs.

7 Ordonnance sur l'approvisionnement en électricité du 14 mars 2008, RS 734.71

L'art de la débrouille

Au lieu de tirer des conclusions de la situation actuelle, de dire la vérité aux citoyens et de décharger les contribuables des énormes risques entrepreneuriaux par des privatisations, la politique essaie désespérément de garantir le statu quo. Les trois stratégies suivantes de «muddling through» sont typiquement pratiquées :

1_ Investis du bon argent dans de mauvaises affaires

Majoritairement en mains publiques, Repower a fait savoir en mai 2016 qu'elle avait pu convaincre les centrales électriques du canton de Zurich et un fonds commercial de devenir de nouveaux investisseurs. Les actionnaires de référence actuels sont le canton des Grisons et Axpo. Suite à cet investissement, l'exposition du contribuable zurichois dans le secteur de l'énergie a beaucoup augmenté. Mesurée à l'aune des résultats obtenus par le propriétaire public, la manœuvre est intrigante. Au lieu d'investir dans des entreprises énergétiques, l'argent aurait aussi pu être utilisé par exemple pour désendetter le canton de Zurich. Indirectement, c'est le contribuable qui supporte le risque de cette stratégie d'investissement.

2_ Cherche l'argent où l'opposition est la plus faible

Le prix de l'électricité pour les ménages est composé du tarif de l'énergie (prix pour l'énergie électrique livrée), du tarif d'utilisation du réseau (transport de l'électricité de la centrale jusqu'aux bâtiments), ainsi que d'un ensemble de dépenses telles que la rétribution à prix coûtant (RPC) du courant injecté ou l'indemnisation des concessions. Ces cinq dernières années, la part du tarif de l'énergie dans le prix de l'électricité a nettement baissé: de 43 % (2012) à 35 % (2016). Cette diminution était attendue en raison de la chute du prix de gros de l'électricité en Europe. Par contre, les taxes ont beaucoup augmenté, tout comme, dans une moindre mesure, le tarif d'utilisation du réseau. Au final, l'augmentation des taxes et redevances de réseau a dépassé la réduction du tarif de l'énergie, et les coûts de ce ratage politique ont été reportés sur les ménages et les consommateurs. Des mesures, comme le subventionnement des centrales hydrauliques décidé fin mai 2016 par le Parlement, devraient continuer à faire augmenter les prix à moyen terme.

Les coûts de ce ratage politique ont été reportés sur les ménages.

3_ Assure-toi si possible sur le long terme

La libéralisation repoussée aux calendes grecques favorise le rachat par des investisseurs publics de participations dans des entreprises productrices d'électricité ou des centrales électriques. Les coûts de production élevés par rapport au prix de gros peuvent continuer à être répercutés pendant des années sur les clients captifs.

Encadré 9

Des investissements peu judicieux coûtent des milliards aux contribuables

En 2010, la branche électrique suisse a investi 3,6 milliards de francs au total. 43% sont allés à la construction et au développement d'installations de production, parce qu'on partait du principe qu'il y aurait des goulets d'étranglement dans l'approvisionnement en énergie. Le

terme de «pénurie d'électricité» a été utilisé pour exercer une pression politique en faveur du développement de la production énergétique. Mais les décisions d'investissement de l'époque se sont basées sur de fausses hypothèses: il y a aujourd'hui en Europe une surcapacité de production énergétique, de nombreuses centrales sont temporairement fermées. Il n'y a pas de «pénurie d'électricité» en Europe, mais une véritable surabondance.

En Suisse, l'offre excédentaire s'exprime par un recul des investissements (en 2014, baisse d'un milliard par rapport à quatre ans auparavant). Néanmoins, pas moins de 45 centrales hydrauliques étaient en construction à la fin de 2015. Des investissements dans des centrales à fortes capacités comme Linth-Limmern (1000 MW) et Nant de Drance (900 MW) risquent de se révéler être des gouffres à milliards.

Les correctifs de valeur sont aussi la conséquence d'investissements ratés à l'étranger. C'est surtout la politique de promotion des énergies renouvelables qui a mené il y a environ 15 ans à une envolée des investissements à l'étranger (près de 40% des investissements globaux). Ces engagements n'ont pas tous été couronnés de succès, comme on peut le déduire des rapports d'activité des grandes entreprises énergétiques suisses. Plusieurs sociétés ont dû faire des amortissements liés à des participations à des projets en Italie, en Espagne, en Europe occidentale et au Nord de l'Allemagne.

5.3_ Nécessité d'un retrait graduel

Dans ce contexte de marché dynamique et risqué, la propriété publique des entreprises d'électricité est devenue une charge, unilatéralement imposée aux ménages et petits consommateurs. La vente des participations dans ces entreprises déchargerait le contribuable des risques entrepreneuriaux; ce d'autant plus que de nombreuses entreprises électriques tentent d'augmenter leur base de revenus en entrant dans des domaines économiques qui n'ont rien à voir avec l'approvisionnement de base.

Différents modèles de réduction de l'influence de l'Etat dans le secteur de l'électricité sont imaginables. Meister (2013a) propose la création de fonds cantonaux de l'énergie: les propriétaires publics transfèrent une part définie de leurs participations dans un fonds commun. Celui-ci jouirait de la même indépendance vis-à-vis du politique que la Banque nationale suisse, ce qui permettrait d'éviter des distorsions de marché motivées par des revendications industrielles, régionales ou environnementales. Un tel fonds servirait d'étape intermédiaire à la vente de l'ensemble des participations.

Pour anticiper la critique que les participations publiques dans des entreprises énergétiques seraient vendues au pire moment, une vente en plusieurs étapes pourrait aussi être envisagée, p. ex. en vendant chaque année 10 % des participations sur dix ans. Cela serait en adéquation avec les longs cycles d'investissement et de marché, fortement influencés, en Suisse et en Europe, par les capacités de production d'énergie existantes. Un tel processus devrait dans tous les cas s'accompagner d'une ouverture complète du marché. Sinon les lucratives rentes de situation réglementaires, dont profitent aujourd'hui de nombreuses entreprises électriques publiques, seraient simplement transférées à des privés. Cela ne doit pas être le but et le résultat d'un processus de privatisation.

6_ Nécessaire restructuration du portefeuille de participations de l'Etat

La proposition de privatiser dans le secteur de la finance, des télécommunications et de l'énergie n'a jusqu'ici abordé que les domaines évidents, la fameuse pointe de l'iceberg. Comme indiqué par la suite, l'Etat dépasse largement ce qui est nécessaire dans d'autres domaines également et méprise le principe ordolibéral selon lequel il faut s'en tenir à la mise à disposition de prestations clairement liées à des défaillances du marché. Mais même lorsqu'un engagement étatique se justifie, il s'agit encore de savoir : de quelle façon procurer ces prestations le plus efficacement et meilleur marché possible? La mise à disposition de prestations par la collectivité elle-même, par une unité administrative ou une entreprise publique n'est généralement pas la solution optimale, à cause de la multiplicité des problèmes à résoudre pour garantir une bonne gouvernance publique (cf. chapitre 2.3).

Nous évoquons par la suite brièvement certains secteurs dans lesquels l'engagement public actuel, au niveau de la Confédération, des cantons et des communes, doit être analysé d'un œil critique.

L'Etat doit se tenir à la mise à disposition de prestations clairement liées à des défaillances du marché.

6.1_ Les entreprises et établissements de la Confédération

Le nombre d'entreprises et établissements de la Confédération s'élève actuellement à 19 selon l'Administration fédérale des finances (cf. figure 6). Certaines de ces entreprises ou établissements, comme la FINMA ou les instituts de formation, accomplissent principalement des tâches publiques et, en ce sens, ne s'imposent pas comme des candidats à la privatisation. D'autres ne remplissent pas seulement des tâches publiques et se révèlent être des concurrents des privés sur le marché. En 2013, l'Office fédéral de la métrologie (METAS) a ainsi été transformé en un établissement de droit public, bien que le Conseil fédéral ait explicitement écrit dans son message qu'une privatisation de METAS était envisageable (Conseil fédéral 2010). Une des raisons invoquées par le Conseil fédéral pour ne pas privatiser METAS a été la perte de synergie entre la métrologie industrielle et la métrologie légale. Ce sont précisément ces synergies fondées sur des prérogatives régaliennes, et donc non réalisables par des prestataires privés, qui causent en fin de compte des distorsions de concurrence au détriment de tiers.

Une privatisation de Skyguide par exemple serait sans autre possible, même si la sécurité aérienne est un monopole naturel territorial. Comme dans d'autres domaines, des concessions pourraient être attribuées pour la sécurité aérienne, qui seraient régulièrement réattribuées par appel d'offres. La même chose est valable pour RUAG, qui comprend l'ancienne production d'armements de la Confédération : elle pourrait sans problème être privatisée. Cela serait d'autant plus pertinent que RUAG s'éloigne

Figure 6

Entreprises et établissements de la Confédération

Les entreprises ou établissements de la Confédération sont les entités qui ont une personnalité juridique propre, ne sont pas intégrées à l'administration centrale, sont contrôlées par la Confédération tant en voix qu'en capital et ont la mission d'exercer des tâches administratives. Il s'y ajoute les Ecoles polytechniques fédérales (EPF), qui n'ont pas de personnalité juridique.



Source: AFF (2016)

toujours plus de la Confédération et de son armée: en 2015, RUAG a généré 63 % de son chiffre d'affaires de 1,74 milliard de francs à l'étranger, et a exploité 16 sites à l'étranger (RUAG 2016). Identitas est une entreprise dotée d'environ 66 postes à plein-temps dont l'activité principale est l'enregistrement et la traçabilité des animaux de rente et de compagnie (Identitas 2016). Est-il vraiment nécessaire que la Confédération possède sa propre entreprise pour cette activité? Ces tâches pourraient certainement être remplies tout aussi efficacement par des privés, en se fondant sur des appels d'offres réguliers.

Les entreprises du service public: la Poste et les CFF

La figure 6 représente aussi les fournisseurs classiques du service public de la Confédération, comprenant la Poste et les CFF, en plus de Swisscom déjà évoquée⁸. Comme dans le domaine des télécommunications, l'ou-

⁸ Au sujet des caractéristiques spéciales du secteur de la poste et du rail, ainsi que des propositions concrètes de réformes cf. Meister (2012).

verture du marché des services postaux suisses s'est arrêtée à mi-chemin : après l'abaissement de la limite de poids à 50 grammes pour le monopole résiduel de la Poste en 2009, les étapes suivantes ont été gelées. La privatisation de la Poste Suisse n'est plus sérieusement débattue. Avant d'envisager un tel pas, il faut mettre fin à divers malentendus, en particulier repenser et réduire le mandat de prestations de base de la Poste, qui dépasse les limites et ignore les réalités du monde digital. Pour éviter le danger de subventions croisées distordant le marché, il faut abolir le monopole résiduel et le remplacer par un système d'indemnisation directe des frais supplémentaires engendrés par le mandat de service public.

La situation est similaire pour les CFF. Dans ce cas aussi, le débat actuel ne porte pas sur la privatisation des CFF, mais sur une intensification de la concurrence sur le marché du rail. Celle-ci est peu développée en Suisse, à l'exception du transport de marchandises : les CFF disposent toujours d'un monopole formel dans le transport de voyageurs sur de longues distances, et il manque une obligation d'appel d'offres dans le trafic ferroviaire régional. La concurrence intermodale, surtout entre trains et bus, ne fonctionne pas bien en Suisse non plus. Les trains et les bus sont considérés comme des moyens de transport complémentaires, ce qui se voit au fait que la concession pour un service de bus fonctionnant à horaires planifiés n'est délivrée que lorsqu'il ne concurrence aucune autre offre de transport cofinancée par l'Etat.

Une condition de base pour davantage de concurrence sur le rail est un plus grand financement par l'utilisateur (actuellement le degré d'autofinancement des CFF pour le transport des personnes atteint à peine 40 %). Ceci permettrait de mieux contenir la constante et artificielle croissance de la demande, qui exige des investissements toujours plus grands dans le développement des capacités et pousse à une coûteuse expansion urbaine (Müller-Jentsch 2013).

De nombreux autres candidats à la privatisation

Outre les entreprises et établissements de la Confédération, de nombreux autres offices, associations et entreprises indépendantes de droit public soulèvent des questions réglementaires. Il suffit de penser à l'exemple de la SUVA, dont le monopole partiel dans le domaine des assurances accidents est critiqué depuis des années, mais a été maintenu lors de la révision de la Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) adoptée en 2015. Ou alors à la suppression envisagée du haras national suisse, finalement empêchée en 2011, dont l'activité ne relève pas des missions essentielles de la Confédération. Comme le montre le récent rapport sur le service public, le Conseil fédéral n'est pas non plus prêt à de vraies réformes dans le domaine des médias électroniques (Conseil fédéral 2016) : il ne souhaite pas imposer à la SSR des limitations qui empêcheraient son expansion croissante sur les marchés de la TV et d'Internet ⁹.

Avant de pouvoir
privatiser la Poste,
il faut repenser son
mandat de prestations
de base.

6.2_ Les cantons comme groupes d'entreprises

La Confédération n'est pas seule à détenir un large portefeuille d'entreprises et d'établissements. Les cantons aussi sont propriétaires de diverses entreprises. Au fil du temps, ils sont passés de simples fournisseurs de prestations à de véritables holdings. Pour l'année 2007, Meister et Rühli (2009) listent environ 1000 participations dans des entreprises indépendantes pour une valeur totale de 8,3 milliards de francs dans les comptes des cantons. Mais comme la plupart des engagements cantonaux sont comptabilisés à la valeur nominale ou même seulement pour un franc, la valeur effective des participations devait être bien plus élevée, déjà en 2007. De plus, ce recensement des participations d'entreprises excluait les offices et établissements sans personnalité juridique, bien que ceux-ci fournissent souvent des prestations également disponibles sur le marché libre, comme cela a déjà été constaté au niveau fédéral.

Changements dans les portefeuilles cantonaux de participations

Depuis 2007, c'est un point positif que de nombreux cantons se sont dotés des structures de gouvernance publique d'entreprise adaptées à l'époque; ainsi, la transparence vis-à-vis de la gestion des participations s'est souvent améliorée. Plusieurs cantons publient l'inventaire de leurs participations sur leur site internet ou dans des rapports de «corporate governance» régulièrement actualisés. Une comparaison des portefeuilles de participations de trois cantons sélectionnés (Argovie, Bâle-Ville et Zurich) entre 2007 et 2016 montre que la dernière décennie a connu des changements, tant positifs que négatifs.

Selon Meister et Rühli (2009), le canton d'Argovie qui comptait 24 participations d'entreprises en 2007 en avait 39 en 2016. Dans le canton de Zurich, le portefeuille de participations s'est légèrement développé, passant de 57 participations d'entreprises en 2007 à 61 en 2016. Le canton de Bâle-Ville a suivi la tendance inverse, avec 46 participations en 2007 et 38 aujourd'hui.

La comparaison des portefeuilles de participations des cantons d'Argovie, de Bâle-Ville et de Zurich entre 2007 et 2016 confirme que la structure des participations n'a pas fondamentalement changé. Schématiquement, les portefeuilles cantonaux de participations peuvent toujours être répartis entre les six catégories suivantes: services financiers, transports, énergie, santé, formation et culture/loisirs. Du point de vue du volume, ce sont toujours les participations dans le domaine des services financiers (cf. chapitre 3) et de l'énergie (cf. chapitre 5) qui dominent dans les comptes des cantons. Dans le cadre des débats sur la privatisation un principe directeur prévaut: plus le caractère de la prestation est privé et

La transparence vis-à-vis de la gestion des participations s'est souvent améliorée.

9 Au sujet de l'anachronique soutien aux médias en Suisse et sur les propositions de réformes pour le service public dans le domaine des médias électroniques cf. *Meister et Mandl (2014)*.

plus l'intensité concurrentielle est forte, plus le canton devrait se défaire d'une participation.

Services financiers

Ce qui a déjà été discuté en lien avec les banques cantonales au chapitre 3 est valable pour les assurances-bâtiments cantonales, même si celles-ci ne disposent plus d'une garantie d'Etat, à l'exception de la Nidwaldner Sachversicherung (NSV). Dans le cas de l'assurance-bâtiments des cantons, comme le montrent Rutz et Schmid (2014), c'est l'organisation non neutre du point de vue de la concurrence, plus que les risques financiers pour la collectivité, qui constituent la meilleure raison de privatiser. Le monopole des assurances-bâtiments est encore existant dans 19 cantons et se rapporte aux dommages dus au feu et aux éléments naturels. Ces petits monopoles régionaux, souvent combinés à une obligation d'assurance, sont éminemment critiquables sur le principe. De plus, beaucoup d'assurances-bâtiments cantonales offrent aussi d'autres produits d'assurance (p. ex. assurances de responsabilité civile ou juridiques) entrant directement en concurrence avec l'assurance privée. Le danger de distorsions de marché, sous forme de subventions croisées du domaine monopolistique au domaine concurrentiel, est élevé.

En outre, de nombreux cantons ont aussi des participations dans des coopératives de crédit et de cautionnement. Même si les risques financiers liés à ces coopératives sont maîtrisables, la question de la nécessité de telles participations cantonales peut être posée. Là encore, les réflexions sur les coûts-avantages plaident plutôt en faveur d'une stratégie de vente.

Transports publics

De nombreux cantons détiennent des participations minoritaires dans des entreprises de transports, surtout par rail ou par bus; les autres actionnaires sont souvent la Confédération, ainsi que les communes et districts. Il s'agit d'une part de participations à des entreprises de transport régional comme la BLS, la Südostbahn (SOB) ou les chemins de fer rhétiques (RhB), d'autre part de nombreuses participations à des entreprises fournissant des services de transport dans les espaces urbains, telles que le Zürcher Verkehrsverbund (ZVV), les Basler Verkehrsbetriebe (BVB) ou les Verkehrsbetriebe Bern (bernmobil). Ce qui est valable pour les CFF l'est en principe aussi pour toutes ces entreprises (cf. chapitre 6.1): la priorité actuelle n'est pas leur privatisation, mais l'amélioration de leur degré d'autofinancement et l'intensification progressive de la concurrence sur le marché. La plupart des entreprises de transport ne seraient pas capables de survivre dans un environnement ouvert à la concurrence.

Les aéroports sont le deuxième «gros morceau» des participations des cantons dans le domaine des transports. Leurs cantons respectifs sont impliqués dans les aéroports internationaux de Zurich (Flughafen Zürich AG), Genève (GVA) et Bâle (EuroAirport Bâle-Mulhouse). Il existe aussi

des participations dans de plus petits aéroports régionaux. Il n'y a pas d'obstacles techniques à la privatisation des aéroports: ainsi, le canton (33,3 %) et la ville de Zurich (5,1%) pourraient sans autre vendre leurs participations en bourse. D'un point de vue stratégique aussi, les participations aux sociétés d'exploitation des aéroports ne sont pas nécessaires. Des règlements adaptés et la délivrance de concessions permettent aussi de garantir, sans participation financière, qu'un aéroport assure ses missions, par exemple comme infrastructure nationale centrale.

De tels intérêts stratégiques n'existent pas dans le domaine de la navigation et des remontées mécaniques. Ici, la vente de participations est souhaitable pour éclaircir la jungle des structures quelque peu opaques du portefeuille d'entreprises cantonal.

Santé

Dans le domaine de la santé, les cantons se manifestent principalement comme propriétaires des hôpitaux cantonaux, aujourd'hui majoritairement organisés en établissements autonomes et sociétés anonymes. Même si le marché hospitalier n'a pas été libéralisé à proprement parler, une des conséquences du nouveau financement hospitalier (introduction de forfaits par cas et libre choix de l'hôpital) est d'avoir introduit une certaine concurrence en faveur du patient. A moyen terme, la privatisation d'hôpitaux serait possible; elle est même activement discutée dans certains cantons, comme Argovie et Zurich. Dans de nombreux cantons, en particulier ceux qui n'ont pas encore vraiment mis en œuvre la réorganisation des soins hospitaliers, il faudrait dans un premier temps restructurer les hôpitaux cantonaux. Les plus petites entités actuelles ne seraient pas nécessairement compétitives dans un environnement de véritable concurrence.

Formation

En Suisse, l'éducation est toujours fermement en main de l'Etat. Jusqu'à ce jour, le débat sur la privatisation n'a lieu ni au niveau de la Confédération, ni au niveau des cantons (propriétaires des universités, des hautes écoles spécialisées et des hautes écoles pédagogiques). Comme dans la santé, la condition préalable à un tel débat serait une première étape de libéralisation permettant une concurrence pour attirer des écoliers et étudiants. Parmi les mesures à envisager, mentionnons la libéralisation du choix de l'école au niveau primaire et secondaire, de plus grandes contributions personnelles pour les hautes écoles, notamment sous forme de taxes universitaires, ou la proposition lancée par Avenir Suisse en 2013 d'un compte de formation (Schellenbauer et Walser 2013).

Divers

Finalement, les portefeuilles des cantons comprennent un fourre-tout de petites participations à des coopératives agricoles ou à des institutions

culturelles (théâtre, opéra, etc.). Même si de tels engagements n'ont qu'une portée limitée d'un point de vue financier, un examen et une restructuration des portefeuilles de participations seraient souhaitables, s'ils n'ont pas déjà eu lieu.

On peut encore mentionner les participations de certains cantons à des sociétés informatiques (p. ex. Bedag, Abraxas ou VRSG) qui entrent activement en concurrence avec des privés sur le marché. Dans le domaine des services informatiques, il n'y a quasiment pas de défaillance du marché à dénoter, raison pour laquelle il n'y a pas de place pour un engagement étatique. Il en va de même pour les Salines Suisses SA dans lesquelles tous les cantons ont des participations.

6.3_ Manque de transparence au niveau communal

L'inventaire systématique des participations des 2300 communes suisses n'existe pas. Ce serait une erreur d'en conclure qu'il n'y a pas de participations risquées ou discutables d'un point de vue réglementaire au niveau des communes. En 2013, la ville de Berne a subi une perte de 7,3 millions de francs suite à un mauvais investissement de son entreprise Energie Wasser Bern (ewb). Cette dernière avait acquis 15% du capital de Solar Industries AG, contre laquelle une procédure de faillite avait été ouverte (Tagesanzeiger 2013).

Il est clair que les portefeuilles de participation des communes et cantons se recoupent en partie, surtout dans les domaines de l'énergie, des transports et de la santé. Les grandes villes ont le droit de prendre des participations dans les mêmes fournisseurs d'énergie, entreprises de transports et hôpitaux que les cantons. Elles supportent ainsi les mêmes risques que les cantons, raison pour laquelle il faut entreprendre les mêmes étapes d'ajustement et de libéralisation qu'au niveau cantonal.

Dans les communes, il faut aussi entreprendre des étapes d'ajustement des portefeuilles de participation.

Approvisionnement en eau par des privés – une banalité dans l'UE

Dans le domaine de la culture et des loisirs (musée, théâtre, opéra, zoo, etc.), l'engagement des communes et villes est probablement plus important que celui de la Confédération et des cantons. Personne ne conteste qu'il s'agit souvent dans ce domaine de biens tutélaires. Mais comme mentionné plusieurs fois déjà, cela ne signifie en aucun cas que les communes doivent elles-mêmes «produire» de la culture. De nombreuses institutions culturelles étatiques pourraient aussi être privatisées et dotées d'un contrat de prestations revu à intervalles réguliers.

En dehors de l'engagement dans le domaine de la culture et des loisirs, de nombreuses autres participations dans les portefeuilles des villes et des communes sont discutables, tant du point de vue réglementaire que de celui du ratio coûts-bénéfices. En font partie notamment les participations dans des coopératives d'habitation, dans des organisations de manifestations ou des parkings couverts. Les nombreux services industriels, notamment responsables de l'élimination des déchets et de l'appro-

visionnement en eau, constituent un domaine important qui devra tôt ou tard être soumis au débat. L'exemple de l'Angleterre illustre que la propriété publique des établissements d'approvisionnement en eau n'offre aucune garantie pour la fourniture efficace d'eau potable et pour des investissements suffisants dans l'infrastructure. Dans des pays voisins comme l'Allemagne, la France ou l'Italie, l'approvisionnement en eau est désormais aussi en mains privées, partiellement ou complètement. Les expériences faites à l'étranger nous enseignent qu'il faut réglementer les tarifs pour éviter les bénéfices exagérés des fournisseurs privés d'eau, lorsqu'il n'existe pas encore une concurrence efficace.

Fibre optique jusqu'au domicile – coopérations risquées des villes avec Swisscom

Le développement de la fibre optique jusqu'au domicile (FTTH – «fiber to the home») par les entreprises électriques dans de nombreuses villes (p. ex. Zurich, Bâle, Berne, Saint-Gall ou Genève) |¹⁰ mérite enfin une mention spéciale. Ici, les considérations politiques locales priment, car les réseaux de fibres optiques ne font pas partie du service public et ne sont pas des biens tutélaires. Dans les espaces urbains, la construction de réseaux de fibres optiques constitue un plan d'entreprise potentiellement rentable, n'impliquant ni engagement de la ville ni subventions. Ce sont davantage les «effets d'aubaine» qui menacent, vu que le réseau serait de toute façon construit. D'un point de vue ordolibéral, l'engagement FTTH des villes n'est pas défendable.

Même si la construction de réseaux de fibres optiques peut en principe être une affaire rentable, le modèle de coopération avec Swisscom choisi par de nombreuses villes comporte des risques financiers considérables. A nouveau, des montants importants sont en jeu: rien qu'à Zurich, environ 600 millions de francs ont été investis dans le développement FTTH jusqu'à aujourd'hui (NZZ 2015). Le nombre de clients choisissant un fournisseur internet offrant ses services par le réseau de fibres optiques urbain déterminera si ces investissements sont payants ou deviendront des gouffres à milliards. Certaines villes ont déjà dû admettre que l'intérêt du client est limité, mais il n'y a que peu d'informations publiques sur cette question jusqu'à maintenant.

10 Cf. Meister (2012)

7_ Un programme de privatisations pour la Suisse

Les privatisations ne constituent pas aujourd'hui un sujet sérieusement discuté en Suisse. Pourtant, de nombreuses entreprises appartenant à la Confédération, aux cantons et aux communes sont exposées à des risques financiers grandissants, des conflits d'intérêts et des problèmes de gouvernance parfois graves existent et l'expansion publique continue fausse le marché dans les domaines concurrentiels. Comme les entreprises et participations étatiques ne peuvent en aucun cas garantir la qualité, l'innovation, l'efficacité ou des prix bas, il est grand temps de relancer un large débat sur la privatisation.

Les entreprises étatiques ne peuvent en aucun cas garantir la qualité, l'innovation, l'efficacité ou des prix bas.

7.1_ Comment fixer les priorités

Pour déterminer les points forts d'un agenda de privatisations, il ne faut pas prendre uniquement la question de la propriété en compte. Pour chaque cas, il faut éclaircir si des mesures d'accompagnement, de la déréglementation ou de la libéralisation sont nécessaires pour atteindre les buts visés par la privatisation. Souvent, une procédure séquentielle sera appropriée (comme esquissé sur la «feuille de route» dans le chapitre 2.4) et la privatisation ne sera donc que la dernière étape. La figure 7 illustre schématiquement, à l'aide de deux dimensions (l'intensité de la concurrence et la nature de la prestation fournie), quelle doit être la priorité.

Priorité I: retrait de l'Etat des marchés concurrentiels

L'engagement étatique dans les marchés concurrentiels, caractérisés par la fourniture privée des prestations, n'est pas nécessaire. Dans de tels marchés, les privatisations peuvent être entreprises sans grandes mesures d'accompagnement, car il n'y a en principe pas de distorsion de marché. La branche de la finance, mais aussi les services IT ou de télécommunications, dans lesquels l'Etat est typiquement en concurrence avec des prestataires privés, sont à mentionner.

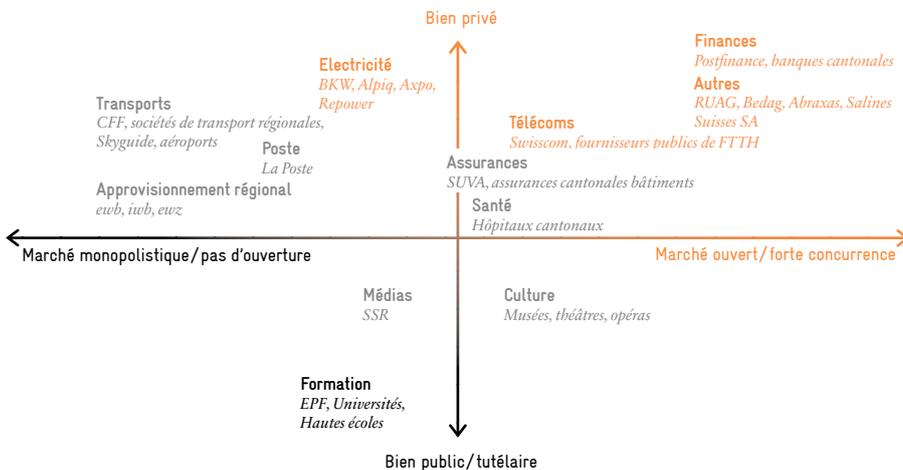
Priorité II: ouverture des marchés d'infrastructures de réseau

Les infrastructures de réseau sont en règle générale caractérisées par le fait que des biens fondamentalement privés sont produits (comme l'électricité ou les services de transport) mais que des tendances au monopole existent. Avant de privatiser des entreprises de ces secteurs, il faut établir des conditions-cadres permettant une vraie concurrence. La privatisation d'entreprises d'électricité ne déploierait quasiment pas d'effets positifs pour le consommateur, tant que les ménages sont «captifs» et que la règle du coût de production prévaut (cf. chapitre 5.2).

Figure 7

Programme de privatisations (schéma)

Les privatisations requièrent souvent des étapes préalables de déréglementation et de libéralisation. Elles peuvent cependant être effectuées sans mesures importantes d'accompagnement dans des branches dans lesquelles la fourniture de prestations a un caractère privé et où il existe une forte intensité concurrentielle. La liste des entreprises citées n'est pas exhaustive.



Source : propre représentation

Priorité III : fourniture de biens tutélaire par les privés

On peut enfin identifier les domaines de prestations soumis à une concurrence efficace mais pour lesquels l'Etat justifie ses activités par l'argument des biens tutélaire. Là aussi, il faudrait parfois des étapes d'ouverture des marchés avant qu'un débat sur la privatisation n'ait du sens, p. ex. dans l'éducation. Dans le domaine culturel par contre, des privatisations pourraient rapidement être entreprises, puisque le bien tutélaire «culture» ne doit pas nécessairement reposer sur une institution étatique. Dans bien des cas, il suffit de doter des institutions privées d'un mandat de prestations.

7.2_ Ce que valent nos entreprises publiques

En définitive, les privatisations signifient toujours que la fortune de l'Etat est transformée en propriété privée. Lorsque des entreprises publiques ou des participations étatiques à des entreprises sont transmises à des investisseurs privés la question du prix «adéquat» se pose toujours. Si la privatisation se fait sous forme de vente d'actions cotées en bourse, c'est le marché qui détermine le prix. Lorsque des entreprises publiques ou des participations ne sont pas privatisées par la bourse ou ne peuvent pas l'être, il est plus difficile, mais pas impossible, de déterminer la valeur de vente.

Pour se faire une représentation plus précise de l'étendue des recettes potentielles provenant de privatisations, nous évaluons par la suite les valeurs de quelques entreprises et participations publiques, dans les trois

secteurs spécifiquement examinés dans cette étude : les télécommunications, les finances et l'énergie.

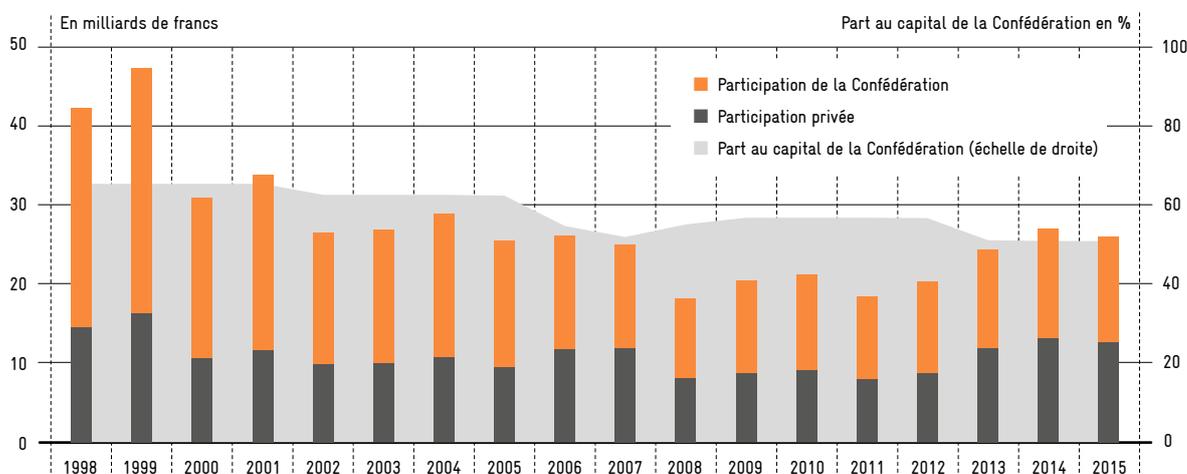
Swisscom, une valorisation constamment en baisse

Lorsque Swisscom est entrée en bourse en 1998, le cours de l'action s'est stabilisé vers 550 francs à fin décembre. Ceci représentait une capitalisation boursière de plus de 42 milliards de francs. Au cours de l'année suivante, les actions Swisscom étaient même cotées à plus de 600 francs ; en fin d'année, la valeur boursière atteignait le record de 47,4 milliards de francs. Puis cette valeur a drastiquement chuté, tombant à 18,1 milliards de francs fin 2008. Depuis, le cours de l'action s'est un peu rétabli et la capitalisation boursière s'élève aujourd'hui à environ 26,1 milliards de francs.

La valeur de la participation de la Confédération à Swisscom a subi les mêmes fluctuations. Fin 1999, elle se montait à 31 milliards de francs, puis s'est réduite au tiers de ce montant à la fin des années 2000. Durant ces dix ans, il faut évidemment prendre en compte que la Confédération a réduit sa participation à Swisscom de 8,6 % (de 65,5 % à 56,9 %). Fin 2015, la Confédération possédait encore 51% des actions Swisscom qui, en cas de vente, pourraient valoir environ 13,3 milliards de francs. Mais si la Confédération s'était complètement retirée du marché des télécommunications dès le début (comme ça a été le cas en Grande-Bretagne ou en Italie ; cf. figure 2), son paquet de 51% d'action aurait valu 8,3 milliards de francs de plus qu'aujourd'hui, et aurait généré un produit de privatisation de plus de 21,6 milliards de francs. La figure 8 résume la capitalisation bour-

Figure 8
Capitalisation boursière de Swisscom au 31 décembre (1998 – 2015)

La capitalisation boursière de Swisscom a été pratiquement divisée par deux entre 1998 et 2015. Par conséquent, la participation majoritaire de la Confédération a aussi drastiquement perdu de la valeur.



Source : rapports de gestion Swisscom

sière de Swisscom et la valeur des participations de la Confédération entre 1998 et 2015 (au 31 décembre de chaque année).

Banques cantonales – une image mitigée

En 2015, 13 des 24 banques cantonales étaient cotées en bourse. La capitalisation boursière de ces instituts financiers est donc facile à calculer (cf. tableau 2). Par contre, il est plus difficile d'identifier la valeur des banques cantonales non cotées. La méthode des multiples est souvent utilisée dans ce but. Elle part du principe que certains indicateurs commerciaux comme le chiffre d'affaires, l'EBITDA, l'EBIT¹¹ ou le bénéfice net sont à l'origine de la formation du cours de l'action, et donc de la valeur boursière d'une entreprise. En mettant en relation la valeur boursière d'une entreprise cotée comparable avec cet indicateur, on peut calculer un multiplicateur à appliquer ensuite à l'objet comparable non coté pour évaluer la valeur approximative de l'entreprise.

Pour évaluer les banques cantonales non cotées, un multiplicateur du bénéfice net a été utilisé¹². Pour 2015, ce facteur s'élève à 18 en moyenne pour toutes les banques cantonales cotées (20 en 2005). En d'autres termes, la capitalisation boursière moyenne des banques cantonales cotées s'élevait en 2015 à 18 fois le bénéfice net comptabilisé. Il faut prendre en compte le fait que le multiplicateur calculé est peut-être un peu surévalué en raison de la garantie d'Etat toujours existante. Autrement dit, si les banques cantonales cotées étaient privatisées et que la garantie d'Etat disparaissait, cela pourrait avoir un effet à la baisse sur les cours en bourse et la capitalisation boursière. En ce sens, les valeurs d'entreprises indiquées dans le tableau 2 pour les années 2005 et 2015 sont indicatives.

Le tableau 2 montre que la grandeur, et donc aussi la valeur des banques cantonales, varient considérablement : en 2015, la Zürcher Kantonalbank (ZKB) valait 13 milliards de francs, alors que la capitalisation boursière de la Banque Cantonale du Jura était de 184 millions de francs. En moyenne, la capitalisation des banques cantonales s'élevait à 2 milliards et leur valeur additionnée était estimée à 49,8 milliards de francs. Le groupement actuel des banques cantonales vaut environ 2,5 milliards de francs de plus qu'il y a dix ans. Mais les instituts n'ont pas tous pu augmenter leur valeur. La valeur des deux plus grandes banques cantonales (ZKB et BCV) a baissé d'environ un quart avec le temps, alors que la majorité des petites banques cantonales ont pu augmenter leur valeur.

La valeur totale des banques cantonales est estimée à près de 50 milliards de francs.

11 EBIT (Earnings before interest and taxes) : bénéfice avant intérêts et impôts, souvent décrit comme résultat opérationnel. EBITDA (Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization) : bénéfice avant intérêts, impôts et amortissements.

12 En plus du multiplicateur du bénéfice net, des multiplicateurs pour chiffre d'affaires, EBITDA, EBIT ont été calculés. Mais il s'est avéré que le multiplicateur du bénéfice net est celui qui se rapproche le plus des valeurs boursières effectives des banques cantonales cotées. On peut admettre que ce multiplicateur est le meilleur pour estimer les valeurs d'entreprises des banques cantonales non cotées.

Tableau 2

Valeur d'entreprises des banques cantonales cotées et non cotées

	2015			2005			Evolution de la valeur d'entreprise (2005-2015)
	Valeur d'entreprise (en mrd CHF) ¹	Valeur de la participation cantonale		Valeur d'entreprise (en mrd CHF)	Valeur de la participation cantonale		
		absolue (en mrd CHF)	par habitant		absolue (en mrd CHF)	par habitant	
ZH	12,87	12,87	8896	16,20	16,20	12 731	-21 %
VD ³	5,48	3,67	4816	7,57	3,81	5818	-28 %
GR ²	4,43	3,73	19 039	2,36	2,10	11 205	+87 %
LU ²	3,21	1,97	5001	1,49	1,04	2912	+116 %
BS ³	2,86	2,45	12 868	3,21	2,58	13 901	-11 %
AG	2,77	2,77	4289	1,69	1,69	2976	+63 %
FR	2,19	2,19	7205	1,27	1,27	4985	+73 %
SG	2,01	1,10	2224	2,17	1,19	2589	-7 %
BL ³	1,93	1,42	5057	2,43	1,63	6110	-20 %
BE ²	1,78	0,92	908	1,70	0,96	1001	+5 %
TG ²	1,59	1,27	4833	1,00	1,00	4287	+59 %
ZG	1,35	0,68	5633	1,01	0,50	4724	+34 %
SZ	1,31	1,31	8585	0,97	0,97	7078	+35 %
VS	1,22	0,90	2707	0,74	0,54	1867	+65 %
GE ²	0,94	0,42	871	0,68	0,34	791	+37 %
SH	0,88	0,88	11 133	0,56	0,5	7597	+58 %
TI	0,76	0,76	2176	0,47	0,47	1454	+63 %
NE	0,62	0,62	3512	0,60	0,60	3571	+4 %
NW	0,43	0,36	8649	0,28	0,23	5829	+57 %
UR	0,31	0,31	8613	0,30	0,30	8648	+2 %
OW	0,27	0,21	5794	0,15	0,12	3604	+78 %
GL ²	0,22	0,15	3797	0,32	0,32	8450	-31 %
AI	0,21	0,21	13 410	0,16	0,16	10 683	+31 %
JU	0,18	0,10	1414	0,12	0,07	988	+50 %

¹ Les valeurs marquées en orange ont été déterminées en se fondant sur un multiple du bénéfice net.

² Le canton a réduit sa participation durant la période observée (GR: -5 %; BE: -5 %; TG: -20 %; GE: -6 %; GL: -32 %). Par conséquent, l'évolution de la valeur de la participation diffère de celle de la valeur de l'entreprise.

³ Le canton a augmenté sa participation durant la période observée (BS: 16 %; BL: + 7 %; VD: +17 %). Par conséquent, l'évolution de la valeur de la participation diffère de celle de la valeur de l'entreprise.

Source: OFS, rapports de gestion des banques cantonales, propres calculs

Les revenus potentiels de la privatisation varient fortement d'un canton à l'autre, dépendant à la fois de la grandeur de la banque cantonale et de la structure de la participation. La majorité des banques cantonales étant toujours en main de l'Etat (en termes de valeur, 17,2 % des banques cantonales étaient en mains privées en 2015), une vente de toutes les participations cantonales aurait généré un produit de privatisation d'environ 40 milliards de francs.

Secteur de l'électricité – des milliards de richesse nationale ont été détruits

Alors que les entreprises privées sont liées à des normes comptables internationales et doivent adapter la valeur de leurs participations à la réalité du marché, les cantons et les communes bénéficient d'autres règles. Beaucoup d'entre eux inscrivent les placements à leur valeur nominale dans les comptes. On trouve ainsi des actions d'entreprises électriques dont la valeur est comptabilisée à un franc. Ailleurs, de nombreuses actions d'entreprises valant des milliards représentent quelques millions dans les comptes. De plus, les cantons participent à des dizaines d'entreprises du secteur de l'énergie, et les structures effectives de propriété sont confuses et complexes, comme indiqué au chapitre 5.

Il est bien connu que les actifs patrimoniaux dans le secteur de l'énergie ont dramatiquement baissé ces dernières années. Un coup d'œil sur le développement de la capitalisation boursière des trois plus grandes entreprises énergétiques cotées Alpiq, BKW et Repower rend visible l'ampleur de la perte de valeur (cf. tableau 3) : en 2015, ces trois entreprises valaient au total 10 milliards de francs de moins qu'en 2010, et environ la moitié de ce montant (4,7 milliards de francs) concernait des participations cantonales et communales. En d'autres termes, une vente des participations cantonales et communales à ces trois entreprises énergétiques cotées en bourse aurait généré des recettes d'environ 7,1 milliards de francs en 2010. Cinq ans plus tard, le paquet des participations concernées ne valait plus que 2,4 milliards de francs.

Les cantons participent à des dizaines d'entreprises du secteur de l'énergie, et les structures effectives de propriété sont confuses et complexes.

Tableau 3

Capitalisation boursière des trois grandes entreprises d'électricité suisse cotées au 31 décembre (en milliards de francs)

	2005	2010	2015
<i>Alpiq</i> ¹	–	9,79	2,93
<i>BKW</i>	4,63	3,73	1,84
<i>Repower</i>	1,30	1,35	0,19

¹Alpiq Holding SA a été fondée en 2009; il n'existe donc pas de données pour 2005.

Source : rapports de gestion

Les pertes de valeur des plus de 300 entreprises énergétiques publiques non cotées en bourse sont difficiles à évaluer. C'est surtout le modèle d'affaires des entreprises énergétiques qui joue un rôle déterminant. Par exemple Axpo, active internationalement, a dû ces dernières années enregistrer des dépréciations de valeur massives, tout comme les entreprises énergétiques cotées. La perte de valeur des producteurs d'électricité classiques, qui peuvent écouler leur électricité à des prix garantis (concrètement: coûts de production plus marge) auprès de consommateurs captifs, a dû être moins brutale.

7.3_ Que faire du produit des privatisations ?

La privatisation d'entreprises publiques peut générer des recettes en milliards. C'est la raison pour laquelle il importe de définir au préalable ce qu'il adviendra de cet argent. A l'international, diverses utilisations sont discutées, notamment :

- 01_ *Financement de projets concrets* : les recettes de la privatisation peuvent simplement servir à payer les dépenses courantes de la caisse de l'Etat. Mais il existe aussi la variante d'affectation directe à des projets concrets dans le domaine des infrastructures (réseau routier et ferroviaire), de la recherche et développement, de la santé ou de la prévoyance vieillesse.
- 02_ *Réduction de la dette* : pour les pays très endettés, les privatisations sont souvent le dernier recours pour assainir les finances de l'Etat. Dans le cas de la Grèce, la vente d'entreprises publiques faisait partie de l'accord avec l'UE et le Fonds monétaire international, comme contrepartie aux crédits d'aide. L'Italie, qui souffre d'un gigantesque endettement, a fait savoir dernièrement qu'elle envisageait de privatiser partiellement des entreprises publiques, comme la Poste, pour se désendetter.
- 03_ *Fonds souverain* : la proposition d'utiliser les recettes de la privatisation pour constituer des fonds souverains tels qu'ils existent aujourd'hui dans une vingtaine de pays du monde entier est aussi faite. En général, ces fonds servent des objectifs économiques, le financement étant en principe effectué en investissant sur le long terme des réserves de devises au bénéfice des générations futures. La plupart du temps, comme pour le fonds souverain norvégien souvent évoqué, les moyens proviennent d'exportations de matières premières (p. ex. pétrole ou gaz). Le Future Fund australien est un exemple de fonds souverain alimenté, entre autres, par des recettes de privatisations. Le profit généré par la vente de l'entreprise de télécommunications étatique Telstra est ainsi allé au Future Fund.
- 04_ *Distribution à la population* : les recettes de la privatisation peuvent enfin être distribuées directement ou indirectement à la population résidente, p. ex. sous forme de crédits d'impôts. Il serait aussi imaginable que l'Etat ne vende pas ses participations à des entreprises

publiques, mais qu'il distribue les actions à la population selon une certaine clé de répartition. Celle-ci pourrait décider elle-même si elle veut garder ses actions ou les vendre. Une solution mixte serait également possible : l'Etat laisse ses citoyens décider s'ils préfèrent recevoir des actions ou des crédits d'impôts.

Des affectations spécifiques n'atteignent pas forcément leur but

Il est déconseillé d'affecter des recettes de privatisation à des projets uniques, car la bagarre politique autour d'utilisations concrètes est programmée. Le risque de compromis boiteux et de luttes improductives pour la répartition entre groupes de population et lobbies politiques, défendant des intérêts particuliers, est grand. Si l'argent est utilisé pour financer des projets d'infrastructures ou de recherche, domaines dans lesquels la Suisse n'a pas d'urgence manifeste à investir, les effets d'aubaine et d'évictions menacent. En utilisant les recettes de privatisation pour couvrir des lacunes de financement dans les assurances sociales (p. ex. dans l'AVS) ou la santé, on ne ferait vraisemblablement que reporter les réformes nécessaires.

Il est déconseillé d'affecter des recettes de privatisation à des projets uniques, car la bagarre politique autour d'utilisations concrètes est programmée.

Désendettement – une possibilité à examiner

L'affectation des recettes de la privatisation au désendettement est séduisante, du moins au premier abord. Fin 2014, les dettes de la Confédération s'élevaient à environ 108 milliards de francs. Rien qu'avec la vente de sa participation à Swisscom, la Confédération pourrait réduire sa dette de 12,8 %. La situation dans les cantons est encore plus impressionnante (cf. figure 9) : vu la valeur des entreprises estimée ci-dessus, 14 cantons pourraient complètement effacer leur dette totale en vendant leur banque cantonale.

En Suisse, un désendettement ne s'impose pas forcément. Au niveau de la Confédération et dans de nombreux cantons, l'introduction du frein à l'endettement a permis d'équilibrer le budget de la collectivité. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas de pression à réaliser des économies et des réformes. Comme cela a déjà été mentionné, des lacunes de financement dans les assurances sociales, à hauteur de centaines de milliards de francs appellent à de profondes réformes.

Fonds souverain – une idée qui ne convainc pas

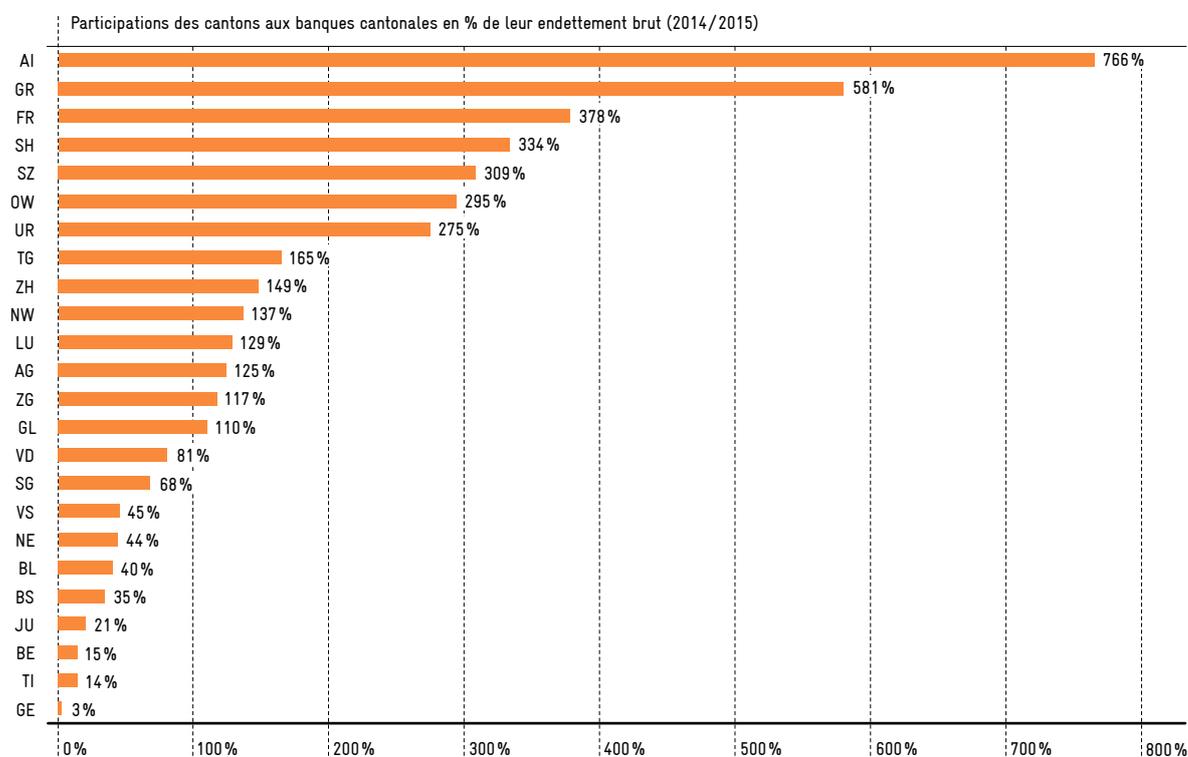
Incontestablement, les fonds souverains présentent certains avantages par rapport aux participations directes. La concentration des risques dans un portefeuille de participations publiques peut être réduite par une stratégie diversifiée de placements. Le flux de revenus vers l'Etat serait ainsi plus stable, puisque les distributions de dividendes à l'Etat ne dépendraient plus des performances de quelques entreprises.

Tout comme pour l'affectation directe des recettes de privatisation, la question de l'affectation de l'argent se pose aussi pour les fonds souve-

Figure 9

Endettement et produits des privatisations dans les cantons (2014/2015)¹

Plus de la moitié des cantons pourraient remettre leur budget sur les rails en vendant leurs participations dans les banques cantonales.



¹ Les produits potentiels des privatisations 2015 ont été comparés à l'endettement brut des cantons en 2014 (données 2015 pas encore disponibles).

Source : comptes annuels des banques cantonales, AFF, propre représentation

rains. Il faut partir du principe qu'il y aurait des luttes pour la répartition, stimulées par un lobbying politique florissant. Ces craintes ne sont pas infondées, comme en témoigne le drame qui s'est joué autour de la «Fondation de solidarité» (qui aurait dû voir le jour en 2002 avec la vente des réserves d'or excédentaire de la Banque nationale suisse (BNS) pour une valeur de 21 milliards de francs). Le projet a provoqué une lutte politique peu reluisante pour la répartition, et a nettement échoué dans les urnes, tout comme son contre-projet «Réserves d'or pour l'AVS».

En plus de la question de principe de savoir si l'Etat doit s'immiscer sur les marchés financiers, les fonds souverains posent régulièrement d'autres questions délicates nécessitant un consensus politique. Par exemple concernant l'administration et le placement de ressources : quels risques peut prendre un fonds souverain et faut-il prendre des critères spéciaux pour ces placements en compte (mot-clé: durabilité)? Selon quelles règles et par qui la direction d'un tel fonds sera-t-elle nommée ? Les possibles conflits d'intérêts liés à un fonds souverain rendent difficile,

voire même impossible, une gouvernance publique d'entreprise pleinement responsable.

Les fonds souverains devraient donc être considérés au mieux comme solution transitoire permettant une liquidation ordonnée d'entreprises et de participations publiques. Le modèle pourrait être le suivant : la collectivité (Confédération, cantons ou communes) peut disposer librement d'un certain montant annuel issu du fonds, quelle que soit la performance de celui-ci. Ce montant se calcule par exemple sur la moyenne des versements de l'entreprise privatisée à la collectivité durant les dix dernières années. Ainsi, le flux financier ne serait pas immédiatement modifié et des rentrées seraient encore garanties.

Illustré par l'exemple fictif d'une privatisation de Swisscom en 2015, la Confédération pourrait compter sur des recettes annuelles d'environ 600 millions de francs jusqu'en 2038 environ, soit les dividendes moyens encaissés par la Confédération pour cette participation depuis 1998. Si le fonds arrivait à gérer ses ressources de manière bénéficiaire, la période de versements pourrait être prolongée en conséquence. Il serait également possible de diminuer le taux de versement au fil du temps. Ainsi la collectivité serait progressivement «sevrée» de ces versements et la durée des versements minimaux serait augmentée.

Baisse d'impôts et «actions populaires»

Les luttes de répartition et les conflits d'intérêts désagréables peuvent aussi être évités en distribuant directement au peuple les recettes de la privatisation. Dans ce cas, il faudrait clarifier qui exactement a droit à un versement. Choisir l'ensemble des contribuables serait imaginable (en 2012, 4,86 millions de personnes ont payé l'impôt fédéral direct, selon l'Administration fiscale fédérale); ou alors la population résidente permanente (8,3 millions à la fin de 2015), celle-ci comprenant notamment les enfants pas encore soumis à l'impôt.

En cas de vente d'entreprises non cotées, et pour des raisons de simplicité, les recettes de la privatisation seraient distribuées à la population par des crédits d'impôts (uniques ou sur plusieurs années). Le [tableau 2](#) donne une idée de ce que cela représenterait. Si toutes les banques cantonales avaient été vendues fin 2015 aux valeurs estimées ci-dessus, chaque ménage grison aurait par exemple reçu une déduction fiscale unique de 19 000 francs par personne. Les habitants d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Bâle-Ville et de Schaffhouse auraient profité d'une économie d'impôts de plus de 10 000 francs. Par contre, à Genève et Berne, les crédits d'impôts n'auraient été que d'environ 1000 francs.

Si la privatisation concerne une entreprise cotée, p. ex. Swisscom, le choix pourrait être laissé aux bénéficiaires de profiter du produit de la privatisation sous forme d'un crédit d'impôt ou de transfert d'actions. L'entreprise resterait ainsi majoritairement «propriété du peuple», pour autant qu'une majorité de la population décide de garder ses actions.

S'agissant d'une entreprise avec des perspectives futures intactes, beaucoup de personnes se décideraient probablement en faveur de l'acquisition d'actions. Mais si l'entreprise à privatiser n'était pas à coup sûr une «poule aux œufs d'or», nombreux choisiraient alors la déduction fiscale.

Au final, chacun pourrait décider seul s'il veut laisser ou non son argent investi dans une ancienne entreprise publique. Si la Confédération par exemple avait vendu ses actions Swisscom fin 2015, la population suisse résidente aurait été face au choix suivant : pour l'année 2015, par personne, elle aurait pu recevoir soit un crédit d'impôts de 1600 francs, soit trois actions Swisscom par personne. Dans le cas de BKW, le choix pour la population du canton de Berne fin 2015 aurait été le suivant : la déduction fiscale aurait été légèrement supérieure à 1000 francs ; mais celui qui a confiance dans le futur des entreprises énergétiques aurait pu recevoir 53 actions BKW.

Executive Summary

As recently as a few years ago, energy groups counted as attractive public sector «family silver». Government-dominated electricity generators invested millions in new hydroelectric plants and accepted immense risks – at the taxpayer’s expense. Axpo invested a good SFr. 1.8bn in the Linth-Limmern pumped storage plant alone – most of which is now to be written down. The financial losses in energy could be of the same magnitude as those of the cantonal bank crisis of the 1990s, when a number of regional institutions had to be rescued by the state.

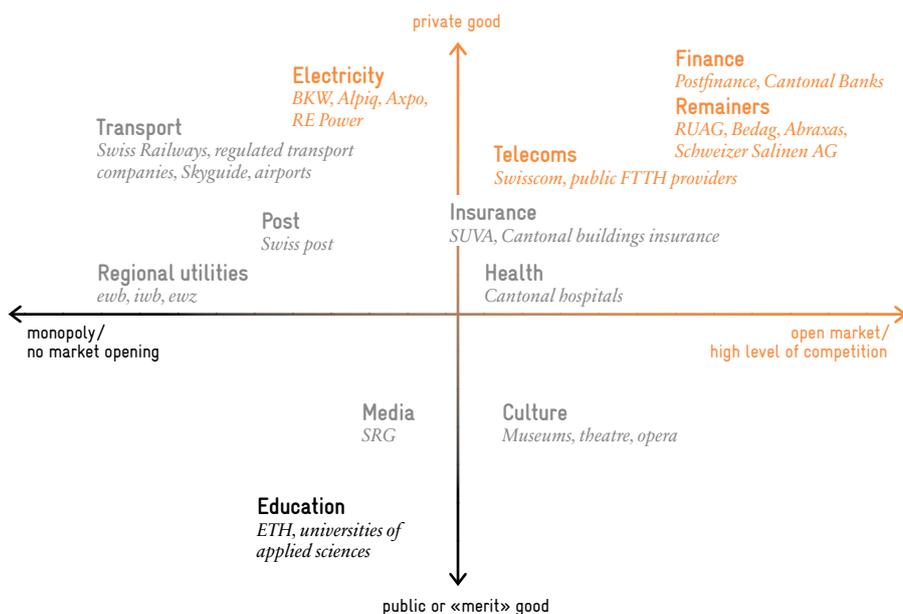
Despite all this, privatisation is not currently on the political agenda. Just the opposite: supporters of state asset sales are always confronted with accusations of wanting to flog off public goods on the cheap. And myths that public companies and holdings are guarantors of quality and low prices remain stubbornly commonplace. Yet people deliberately ignore that state owned companies face growing financial risks and prompt sometimes serious conflicts of interest, which can work against prices and quality of service.

Privatisation isn’t a be all and end all, but an answer to such challenges. The most important cases are those where taxpayers face financial

People deliberately ignore that state owned companies face growing financial risks and prompt serious conflicts of interest.

Schematic privatisation agenda

Privatisations often require preliminary deregulatory and liberalising steps. But asset sales can take place without major accompanying measures in highly competitive areas where the service provided is of a private sector nature. The list of possible firms is non-exhaustive.



Source: own calculation

risks and private operators can do their jobs better than state ones, as in finance, telecoms or IT. In competitive markets, privatisations are also meaningful steps towards political independence, allowing companies to operate flexibly.

In sectors producing private goods but at risk of over-concentration – generally network infrastructures – necessary competitive rules and conditions must be established first. As long as, for example, households are not free to choose their electricity supplier, privatisation can hardly have any impact.

The same applies to areas where public sector involvement is justified on the grounds that the free market would not come up with the «socially desirable» quantity or quality (so called «merit goods»). In such cases, initial steps are often required to open the market before any discussion about privatisation starts to make sense – as, for example, in education. Often, however, the provision of merit goods requires no state intervention. In culture, for instance, much can be left to the private sector.

Privatising public sector companies can release billions, which could be earmarked to specific needs. But direct linkage is to be avoided as it may trigger pointless turf wars over distribution. The best solution would be to distribute privatisation proceeds directly to citizens either through tax credits or «people's shares».

Liste des figures et des tableaux

Figure 1: Bilans des banques cantonales et capacité financière des cantons	23
Figure 2: Propriété publique dans les télécommunications en comparaison européenne	28
Figure 3: Prix élevés pour les services de téléphonie mobile en Suisse	29
Figure 4: Evolution du cours de l'action Swisscom (1999 à 2016)	31
Figure 5: Evolution de l'EBIT des grandes entreprises électriques suisses	36
Figure 6: Entreprises et établissements de la Confédération	41
Figure 7: Programme de privatisations (schéma)	49
Figure 8: Capitalisation boursière de Swisscom au 31 décembre (1998 – 2015)	50
Figure 9: Endettement et produits des privatisations dans les cantons (2014/2015) ¹	56
Tableau 1: Le secteur de l'électricité est majoritairement en mains publiques (2015)	34
Tableau 2: Valeur d'entreprises des banques cantonales cotées et non cotées	52
Tableau 3: Capitalisation boursière des trois grandes entreprises d'électricité suisse cotées au 31 décembre (en milliards de francs)	53

Bibliographie

- AFF (2016): Entreprises et établissements. www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov/unternehmen_anstalten.html.
Page consultée le 10.10.2016.
- Banques cantonales (2008): Dictionnaire historique suisse (tome 7). Bâle: Fondation dictionnaire de la Suisse (2008).
- BCBE, Banque Cantonale Bernoise (2010): La Banque Cantonale Bernoise SA a 175 ans. www.bcbe.ch/-/media/bekb/documents/dc/die_bekb/als-wichtiges-berner-unternehmen/bekb-175jahre.pdf?la=fr. Page consultée le 17.10.2016.
- BILANZ (2012a): Auslandengagements: Sechs blaue Augen. 24.02.2012.
- BILANZ (2012b): Swisscom: Fiasko Fastweb. 07.03.2012.
- Conseil exécutif du canton de Berne (2002): Dezennium-Finanz AG DFAG: Gesamtverlust belastet Kantonshaushalt weniger als geplant. www.be.ch/web/kanton-mediencenter-mm-detail?id=4303. Page consultée le 05.10.2016.
- Conseil fédéral (2006): Message concernant la participation de la Confédération dans l'entreprise Swisscom SA du 5 avril 2006. FF 2006, 3763–3814.
- Conseil fédéral (2010): Message relatif à la métrologie du 27 octobre 2010. FF 2010, 8013-8056.
- Conseil fédéral (2016): Rapport d'analyse de la définition et des prestations du service public de la SSR compte tenu de la position et de la fonction des médias électroniques privés. Berne: juin 2016.
- ComCom, Commission fédérale de la communication (2015a): Téléphonie mobile. www.comcom.admin.ch/dokumentation/00439/00467/index.html?lang=fr.
Page consultée le 06.06.2016.
- ComCom, Commission fédérale de la communication (2015b): La large bande en Suisse. www.comcom.admin.ch/dokumentation/00439/00565/index.html?lang=fr.
Page consultée le 06.10.2016.
- ComCom, Commission fédérale de la communication (2015c): Rapport annuel de la ComCom 2015. Berne.
- GfS.Bern (2016): Swisscom-Privatisierung wird kritisch beurteilt – Service public soll erhalten bleiben. Berne: juillet 2016.
- Identitas (2016): Rapport d'activités 2015. www.identitas.ch/fileadmin/webmaster/pdf/GB_TVD_Franz_15_c_neu.pdf. Page consultée le 17.10.2016.
- Meister, Urs et Rühli, Lukas (2009): Les cantons en tant que holding – Regard sur les participations des cantons et la manière dont elles sont pilotées. Zurich: Avenir Suisse.
- Meister, Urs et Ischer, Philipp (2009): La fibre optique en concurrence – Le marché de télécoms entre innovation et réglementation. Zurich: Avenir Suisse.
- Meister, Urs (2012): Davantage de marché pour le service public – Le secteur des infrastructures nécessite plus de concurrence et moins d'Etat. Zurich: éditions Neue Zürcher Zeitung.
- Meister, Urs (2013a): Funktionierende Märkte statt politische Pläne im Energiesektor. In: Schwarz, G. et Meister, U. (Hrsg.), Ideen für die Schweiz. Zurich: éditions Neue Zürcher Zeitung.
- Meister, Urs (2013b): Tournant énergétique: contre une démarche en cavalier seul – Comment la Suisse devrait gérer le courant vert et les marchés de capacités. Zurich: Avenir Suisse.
- Meister, Urs et Mandl, Michael (2014): Le soutien aux médias à l'ère du numérique – Proposition de réformes du service public. Zurich: Avenir Suisse.

- Meister, Urs et Rother, Natanael (2015): L'étroite interdépendance du secteur de l'énergie – Une analyse des changements des structures d'actionnariat depuis 2007. www.avenir-suisse.ch/fr/51247/etroite-interdependance-du-secteur-de-lenergie. Page consultée le 17.10.2016.
- Müller-Jentsch, Daniel (2013): Mobility Pricing: la vérité des coûts dans les transports – Incitations pour un contrôle intelligent. Zurich: Avenir Suisse.
- Musgrave, Richard A., Peggy B. Musgrave et Kullmer Lore (1975): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Tübingen: J.C.B. Mohr, 6ème édition, 1994.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2009): Österreich springt für die «Hypo Alpe Adria» ein. 14.12.2009.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2012): Sanierung der Kantonalbank auf dem eigenen Buckel – Genf ohne Hebel gegen Bund. 25.04.2012.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2015): Das 600-Millionen-Franken-Geheminis. 15.04.2015.
- OCDE Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2015): Etudes économiques de l'OCDE – SUISSE. Paris: OECD Publishing.
- OCDE, Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2016): Product Market Regulation Database. www.oecd.org/economy/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm#indicators. Page consultée le 02.11.2016.
- OFS, Office fédéral de la statistique (2016): Evolution des données démographiques. www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population.assetdetail.104493.html. Page consultée le 31.10.2016.
- Postes, téléphones et télégraphes (2010): Dans Dictionnaire historique suisse (tome 9). Bâle: Fondation dictionnaire de la Suisse (2010).
- RUAG (2016): Rapport de gestion 2015. www.ruag.com/fileadmin/ruag/group/Annual_Report/2015/GB/RUAG_GB_2015_F.pdf. Page consultée le 17.10.2016.
- Rutz, Samuel et Schmid, Lukas (2014): Anciens et nouveaux monopoles cantonaux – Monitoring des cantons 6: Comment les cantons maintiennent des monopoles lucratifs au lieu d'ouvrir les marchés. Zurich: Avenir Suisse.
- Schellenbauer, Patrik et Walser, Rudolf (2013): Wahlfreiheit und Benutzerfinanzierung in der Bildung. In: Schwarz, G. et Meister, U. (Hrsg.): Ideen für die Schweiz. Zurich: éditions Neue Zürcher Zeitung.
- SECO, Secrétariat d'Etat à l'économie (2005): Rapport comparatif sur la libéralisation des services en Suisse et dans l'UE. Berne: novembre 2005.
- Solothurner Zeitung (2014): Ein Insider blickt auf das Ende der Solothurner Kantonalbank zurück. 20.11.2014.
- Tagesanzeiger (2010): Kantone retteten mit Milliarden ihre taumelnden Banken. 19.07.2010.
- Tagesanzeiger (2011): Verlustreiche Auslandabenteuer der Swisscom. 14.12.2011.
- Tagesanzeiger (2013): Debakel um Solar Industries: Stadt Bern verliert 7,3 Millionen. 09.10.2013.

avenir suisse

Zurich

Rotbuchstrasse 46

8037 Zürich

Tel +41 44 445 90 00

Fax +41 44 445 90 01

Genève

Route des Acacias 47

1227 Les Acacias/Genève

Tel +41 22 749 11 00

www.avenir-suisse.ch

info@avenir-suisse.ch