Pour des infrastructures compétitives

Autor(en): **Buholzer, René**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **60 (2002)**

Heft 3: **Service public : vers de nouvelle régulation**

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-141216

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

POUR DES INFRASTRUCTURES COMPÉTITIVE

René BUHOLZER
Membre de la direction
de économiesuisse
Zurich, Suisse
rene.buholzer@economiesuisse.ch

Enjeu central dans la compétitivité internationale entre sites économiques, les infrastructures sont actuellement soumises à des développements techniques considérables. Dans le cadre de leur libéralisation, les règles à adopter devront tenir compte des principes d'efficacité et d'efficience, et aller de pair avec l'élimination des barrières étatiques et l'instauration de la concurrence. Cette évolution présuppose l'abandon des structures rigides du service public pour proposer une desserte de base fournie selon des critères économiques.

Des réformes nécessaires

En Suisse, les questions liées aux infrastructures relèvent, par tradition et pour l'essentiel, de la compétence de la politique et de l'administration. L'Etat a défini, dans des lois ou des mandats de prestations, les tâches qui échappent aux lois de la concurrence. Les coûts supplémentaires qui en découlent ont été financés par l'octroi de monopoles (PTT), les impôts (ancienne régie des CFF) ou les redevances (SSR).

Les conséquences négatives directes de cette politique contraire aux lois du marché apparaissent au grand jour: des prix surfaits, un service à la clientèle qui laisse parfois à désirer ou de lentes adaptations aux nouvelles exigences techniques. La place économique suisse, réputée pour ses infrastructures fiables et de qualité, risque de perdre progressivement son attrait. Et si l'on examine l'évolution dans l'UE, on ne peut s'empêcher de constater que la Suisse a un retard considérable à rattraper.

La déréglementation/libéralisation doit s'accompagner d'une nouvelle réglementation visant à supprimer les barrières étatiques et à instaurer la concurrence. Il ne s'agit pas de privatiser, mais plutôt d'analyser avec soin tous les domaines où des infrastructures fonctionnent en réseaux et d'adopter une politique pragmatique. economiesuisse ne fait pas non plus de la libéralisation et de la privatisation un dogme ; elle reconnaît, par exemple

dans le domaine des médias, la nécessaire existence d'une SSR qui puisse diffuser deux chaînes de télévision nationales dans toutes les régions linguistiques du pays. Ce constat ne doit pas empêcher la SSR d'accroître son degré d'autofinancement et de diminuer le nombre de ses programmes radio.

On ne peut pas ignorer non plus que la politique poursuivie jusqu'à présent a, des années durant, privilégié certains fabricants et créé des prébendes. Les coûts de cette politique sont supportés par les consommateurs (envoyer une carte postale de Suisse en Allemagne coûte par exemple environ 56 pour cent plus cher que d'Allemagne en Suisse) et les contribuables. Si l'on examine la situation de plus près, on s'aperçoit qu'elle n'est qu'un instrument de redistribution en faveur de groupes d'intérêts régionaux et sectoriels. Il n'est dès lors pas étonnant que les bénéficiaires de cette politique tentent aujourd'hui d'élever au rang d'idéologie les prestations en faveur de l'économie générale que recouvre pour eux la notion de service public.

Le service public, garant d'une desserte de base

Le terme de service public est devenu un slogan des milieux qui refusent toute modernisation des structures, un terme dont ils usent et abusent pour réclamer non seulement un service universel d'infrastructures, mais aussi pour faire valoir d'autres revendications politiques. Certains invoquent le service public pour sauvegarder la cohésion nationale (poste, télévision, radio); d'autres se rangent sous la bannière du service public pour assurer la sécurité et la «qualité» des emplois dans les secteurs concernés (marché de l'électricité). Plus précisément, le service public peut être compris comme la desserte de base fournie dans le domaine des infrastructures de réseaux et les services d'un intérêt public particulier, auxquels doivent accéder, à des conditions si possible identiques, la population et les entreprises dans toutes les régions du pays.

Efficacité de la desserte de base plutôt que maintien des structures

Les prestations entrant dans le cadre de la desserte de base doivent être fournies selon des critères économiques. Cela signifie qu'elles doivent être à la fois efficaces et efficientes.

La desserte de base est un produit servant l'intérêt de la collectivité. Le service à la clientèle importe davantage qu'une certaine technologie (comme on l'a vu par exemple en automne 2001 dans les débats sur la question de savoir si l'ISDN faisait ou non partie des prestations de service universel). Il ne s'agit pas non plus de maintenir les structures existantes. Par exemple, il est indifférent pour le client de savoir si son paquet a été trans-

porté par la poste suisse, UPS ou la poste allemande. Il n'est pas non plus déterminant de savoir dans quel office un paquet a été déposé. Le rapport qualité/prix de la prestation est beaucoup plus important. Pour vérifier la justification du service universel, il convient d'examiner par conséquent d'abord si la demande existe et ensuite quelle (infra)structure elle requiert.

Efficience de la desserte de base

La desserte de base doit aussi viser, comme second critère économique, à l'efficience. Il appartient à la politique de définir l'étendue du niveau des prestations en tenant compte de l'état de la technique, et ensuite de choisir celui qui peut le mieux fournir ces prestations. Enfin, il lui incombe de créer les conditions politiques aptes à garantir une offre efficiente.

Il est donc nécessaire de commencer par définir la prestation avant de chercher comment fournir des prestations par essence non rentables sur le marché en faisant fonctionner la concurrence. Dans ce cas, réglementer signifie stimuler la concurrence pour qu'elle influence les coûts ainsi que la qualité des biens et services. Dans le domaine des infrastructures classiques, la concurrence est possible malgré les coûts indivisibles liés aux contraintes de production, mais à condition d'être accompagnée des réglementations nécessaires. L'Etat dispose à ce titre de plusieurs instruments de réglementation: contrats couvrants certaines prestations de base, octroi de licences pour des prestations particulières, dispositions imposant des prestations obligatoires, exigences de qualité, limites supérieures de prix, subventions à l'entreprise du côté de l'offre ou de la demande, etc. Néanmoins, ces instruments ne doivent être utilisés que là où le marché risque de ne pas fonctionner, où des biens méritoires[1] sont en jeu et où les besoins ne sont pas encore couverts par une offre à des conditions politiquement défendables.

La législation sur les télécommunications démontre qu'il est possible d'assurer la desserte de base par une réglementation. La loi se base non pas sur le fournisseur de la prestation (Swisscom), mais sur la prestation souhaitée politiquement et met celle-ci au concours régulièrement. Si son appel ne suscite aucune offre appropriée, la Confédération peut désigner une entreprise concessionnaire chargée de fournir la prestation. En échange, l'entreprise reçoit une contribution pour ses investissements financée sur le marché libre par les taxes de concession. Il n'est par conséquent pas correct de se servir de la notion de service public pour s'opposer aussi bien au processus de libéralisation encore en cours du marché des télécommunications en Suisse (en particulier à la libéralisation du dernier kilomètre nécessaire à un bon fonctionnement de ce modèle) qu'à la création des bases permettant d'assouplir la majorité de la Confédération dans Swisscom SA.

Les pouvoirs publics doivent se satisfaire du rôle d'organe de contrôle et de réglementation dans les infrastructures de réseau. Par principe, ils ne devraient assumer aucune fonction de gestion. Concrètement, cela signifie que dans les secteurs où la concurrence est possible, l'Etat ou l'une de ses entreprises doit renoncer à fournir un service universel. L'histoire économique nous enseigne qu'il est généralement plus efficace de faire produire des biens par le secteur privé plutôt que par le secteur public. Les ressources y sont employées avec plus de parcimonie et plus de souplesse, le travail est plus efficace et les services répondent mieux aux besoins des clients. En général, les perspectives internationales qui s'ouvrent aux entreprises privées sont meilleures. Les entreprises trouvent plus facilement des capitaux et la direction est plus autonome. Pour remplir sa tâche de manière optimale – service à la clientèle sûr et efficace –, une entreprise doit disposer de la marge de manœuvre nécessaire. Par ailleurs, une desserte de base peut donner lieu à des conflits d'intérêt. Séparer la responsabilité opérationnelle et la responsabilité politique, c'est-à-dire séparer le fournisseur de prestations et l'Etat dans son rôle de régulateur, permet d'offrir une plus grande transparence, une plus grande efficacité et une plus grande neutralité politique.

La libéralisation ne signifie pas automatiquement que la redistribution des revenus et l'équilibre entre les régions seront pénalisés. L'Etat a toujours la possibilité d'apporter une aide ciblée à des personnes et à des régions en difficultés plutôt que de recourir à des subventions croisées ou distribuées selon le principe de l'arrosoir. La nouvelle péréquation financière tient compte par exemple des charges particulières que doivent supporter les régions périphériques en laissant davantage de moyens à la disposition des cantons.

Pour une ouverture du marché de l'électricité

Tempora mutantur, nos et mutamur in illis. Nous pouvons façonner le changement. Mais si nous n'agissons pas de notre propre chef, c'est à nous d'en subir les conséquences. Il faudrait s'en souvenir dans les discussions sur la loi sur le marché de l'électricité (LME). Le rejet éventuel de la loi ne pourra pas empêcher l'ouverture du marché. Le cas échéant, la Commission de la concurrence pourrait procéder à une ouverture forcée au cas par cas, sans avantages, sans encouragement des énergies renouvelables et sans garantie pour les petits consommateurs. Pour que les consommateurs puissent exercer leurs droits, pour que la concurrence puisse fonctionner et pour que la qualité des prestations ne soit pas remise en question, il est nécessaire de disposer de règles du jeu claires et simples. Le référendum contre la LME demande de choisir entre une transition ordonnée et une transition désordonnée. Il est compréhensible que le changement provoque des craintes, soit parce qu'il implique d'abandonner des habitudes, soit parce qu'il entraîne des mutations, dans la structure du travail par exemple. Ces craintes doivent être prises au sérieux. Mais elles

ne doivent pas servir d'argument à tous ceux qui peignent l'avenir en noir, qui prêchent le maintien des structures et prônent l'immobilisme.

Les avantages résultant de l'ouverture des infrastructures sont ainsi occultés. Le premier qui vient à l'esprit est la concurrence sur les prix qu'une libéralisation provoquera. Cette concurrence a fait baisser les taxes téléphoniques de plus de moitié au cours des dernières années. Le prix de l'électricité (qui atteint des sommets pour les clients industriels en comparaison européenne) a certes reculé pour la plupart des gros consommateurs de l'industrie, mais uniquement pour eux.

Deuxièmement, la concurrence encourage les entreprises à se montrer offensives et à innover pour relever les défis technologiques. Cet état d'esprit permet d'améliorer la qualité des services, d'offrir des gammes de produits adaptés aux besoins de la clientèle et d'individualiser les prestations.

Troisièmement, il ne faut pas oublier qu'une libéralisation avortée ou retardée est aussi une chance perdue. Si la Poste suisse avait été libéralisée à temps, peut-être la verrait-on exploiter un service d'envoi par exprès en Allemagne, et non l'inverse. Peut-être verrait-on aussi les chaînes de télévision, comme le Luxembourg, diffuser leurs programmes de la Suisse vers l'Europe.

Quatrièmement, l'ouverture des marchés permet d'assurer le maintien du principe de la réciprocité, essentiel pour l'économie. Elle rend possibles et favorise les futures activités à l'étranger tant de la poste suisse que des entreprises suisses d'électricité.

Aucun pays n'accepterait que des entreprises suisses s'arrogent des parts de marché sur des marchés libéralisés, tout en se préservant une situation de monopole que leur assureraient des mesures de protection sur le territoire national. Un pareil protectionnisme aurait des conséquences douloureuses pour la Suisse, pivot du marché international de l'électricité.

En conclusion

Le rajeunissement des infrastructures est capital pour la compétitivité internationale de la place économique suisse. Petit pays axé sur les exportations, la Suisse doit s'adapter aux réalités de la mondialisation. L'ouverture des marchés, la libéralisation et l'intégration économique plus poussée qui découle de la suppression des barrières à la libre circulation des biens et des services n'augmentent pas seulement le niveau de vie en Suisse, mais aussi dans les autres régions du monde.

Malgré toute la compréhension que l'on peut avoir pour les craintes qui entourent les changements, les époques de bouleversements offrent également des opportunités

qui sont la plupart du temps sous-estimées dans les discussions politiques. Beaucoup d'expériences, tant en Suisse qu'à l'étranger, ont montré qu'une ouverture contrôlée et progressive des marchés bénéficie à l'ensemble de l'économie et qu'elle ne met pas en danger la desserte de base en matière d'infrastructures. Les pannes de courant survenues en Californie constituent des cas isolés qui ne contredisent pas cette théorie. Elles ne sont pas la conséquence d'une politique accordant trop de place au marché, mais s'expliquent plutôt par le fait que la libéralisation est restée à mi-chemin. Il serait plus juste de dire que l'Etat, et non le marché, a failli dans ce cas.