

État et concurrence : laisser de la place à l'initiative privée

dossier politique

15 décembre 2014 Numéro 10

Réglementation. Plus de la moitié de tous les prix sont influencés par l'État. Plus d'un cinquième des actifs appartiennent à l'État, qui représente un tiers environ de tous les emplois et redistribue plus de 42% de la création de valeur totale. Des chiffres impressionnants pour un acteur dominant de l'économie, dont l'importance et l'influence sont souvent sous-estimées. Afin de sensibiliser l'opinion publique et de lever le voile sur le rôle de l'État dans les différents secteurs économiques, economie suisse a élaboré une boussole d'orientation politique qui évalue les activités de l'État et illustre ainsi son empreinte. Cette boussole permettra d'effectuer un suivi et indiquera quelles activités doivent être laissées à l'initiative du secteur privé, lesquelles sont du ressort de l'État et, le cas échéant, dans quelles conditions. De plus, le présent dossier politique examine des mesures générales permettant de limiter et de réduire l'empreinte de l'État. L'étude (en allemand) est accessible sous www.economiesuisse.ch/staat_wettbewerb.

Position d'economiesuisse

- ▶ **Subsidiarité:** L'État ne doit devenir économiquement actif que pour compléter l'offre du secteur privé.
- ▶ **Primauté de la concurrence:** Afin que le marché fonctionne le plus librement possible, il convient de limiter au maximum les interventions étatiques induisant des distorsions de concurrence.
- ▶ **Corriger des défaillances du marché:** Des interventions étatiques peuvent être justifiées, mais il importe de les évaluer périodiquement.
- ▶ **Transparence et gouvernance:** Afin d'éviter une allocation erronée des ressources et une mauvaise gestion, les activités étatiques doivent être transparentes et l'État doit éviter de multiplier les casquettes.
- ▶ **Initiative privée:** Afin de laisser plus de place à l'initiative du secteur privé, il convient de réduire l'empreinte de l'État à moyen terme.

Laisser de la place à l'initiative privée

La concurrence, un principe économique efficace

La concurrence et un environnement libéral sont les fondements de la réussite des entreprises, de l'innovation et de la prospérité à long terme. Élément porteur du système économique suisse, la liberté économique est inscrite dans la Constitution fédérale (art. 94 Cst.). L'économie de marché est efficace en tant que système économique ; elle a fait ses preuves.

► La pression réglementaire s'accroît. L'influence de l'État aussi.

L'étatua réglementaire se resserre

Les appels à des interventions étatiques et à un pilotage de l'économie se font plus nombreux depuis quelques années. La crise de 2008 a entamé la confiance dans les entreprises privées et dans le système économique. Dans le discours public, il est devenu plus difficile de faire émerger un consensus autour de valeurs libérales. Avec le temps, certains pans de l'opinion publique et des milieux politiques ont apparemment un peu perdu de vue l'importance de ces piliers de notre système économique. Si les années 1990 étaient encore marquées par l'ouverture des marchés et les privatisations, le tournant du siècle a coïncidé avec un virage dans la direction opposée. Les mouvements de libéralisation se sont dissipés dans certains secteurs. L'État développe ses activités économiques, et ce aux trois niveaux étatiques. Il agit directement, mais le plus souvent il agit par l'intermédiaire d'acteurs qui lui appartiennent, qui dépendent de lui ou qu'il influence fortement.

► La boussole d'orientation politique mesure et évalue les activités étatiques et détermine ainsi l'empreinte étatique d'un secteur économique.

Boussole d'orientation politique

C'est dans ce contexte qu'économiesuisse a élaboré une « boussole d'orientation politique ». L'objectif est de rappeler les grands principes de la liberté économique en partie oubliés. Parallèlement, l'organisation a effectué un état des lieux dans le but de favoriser une prise de conscience de l'impact actuel des activités de l'État sur les différents secteurs économiques – même s'il n'est pas toujours visible au premier coup d'œil.

► Les interventions affectant la concurrence sont admises seulement en cas de défaillance du marché et nécessitent une justification.

Les interventions étatiques nécessitent une justification

Selon la Constitution, la tâche de l'État se limite à créer un environnement favorable à l'économie privée. Quant aux interventions étatiques affectant la concurrence, elles sont admissibles seulement à titre exceptionnel, en cas de défaillance du marché. En tout état de cause, elles nécessitent toujours une justification. Le seul fait que l'État agisse comme fournisseur de prestations ne signifie pas nécessairement que le résultat est moins bon que si des acteurs privés mettaient à disposition une offre de prestation de services. Toutefois, dans l'éventualité d'évolutions inopportunes, l'initiative décentralisée d'acteurs privés corrige plus rapidement le tir et occasionne moins de pertes d'efficacité qu'un pilotage étatique. C'est là la source de la primauté de l'activité économique privée.

► Les activités économiques engendrent des risques inutiles pour l'État.

Ne pas ignorer les risques entrepreneuriaux

Les activités économiques comportent toujours également des risques entrepreneuriaux. À noter que les défenseurs invétérés de la privatisation ne sont pas les seuls à appeler à un retrait de l'État dans certains domaines économiques. Ces appels se fondent davantage sur la vision largement partagée selon laquelle l'État doit se concentrer sur ses compétences de base et éviter des risques inutiles tels que ceux inhérents à toute activité économique.

► La neutralité concurrentielle de mesures, les entreprises étatiques et les aides de l'État sont des thèmes récurrents au sein de l'OCDE.

► Des interventions étatiques sur le marché doivent se limiter au strict minimum. Il faut réduire progressivement l'empreinte de l'État.

► L'influence étatique mesurée varie beaucoup selon l'aspect considéré.

Débat international

Les conséquences de l'action étatique sur l'économie d'un pays sont discutées à l'échelle internationale, dans différents organes et à différents niveaux. Il convient de mentionner en particulier les discussions au sein de l'OCDE, de l'UE et de différents pays. Le discours se focalise sur les thèmes de la neutralité concurrentielle (« competitive neutrality »), des entreprises publiques (« state-owned enterprises », abrégé SOE) ainsi que des aides d'État (« state aids »). Le but de ces débats est d'éviter que des activités étatiques induisent des distorsions de concurrence au détriment d'acteurs privés. Il est question également de l'étendue des activités économiques étatiques et des conditions auxquelles elles sont soumises.

Laisser plus de place à l'initiative privée

Les conclusions que l'on peut en tirer sont claires : l'empreinte de l'État – soit sa présence dans l'économie privée – doit être limitée au strict minimum. À l'inverse, la place laissée à l'entrepreneuriat doit être aussi vaste que possible. La boussole d'orientation politique sert avant tout à sensibiliser l'opinion publique. L'influence de l'État ne doit pas augmenter davantage. Il s'agira, dans un deuxième temps, de réduire de manière ciblée l'empreinte de l'État. Mais il n'existe pas de solution applicable à tous les domaines. Les mesures à appliquer dans les différents domaines doivent être élaborées de manière ciblée sur la base des principes de politique économique décrits ci-après (page 4).

Quantifier les interventions étatiques dans l'économie

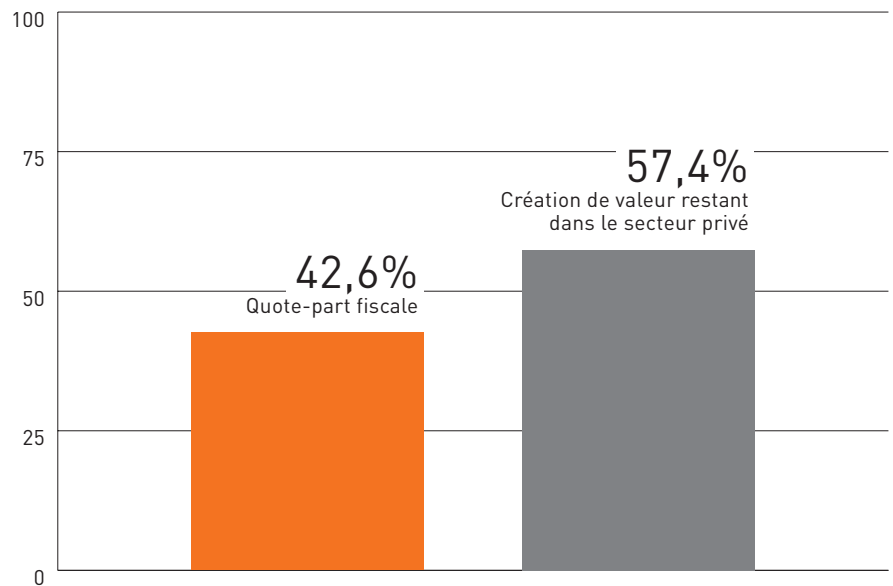
Un indicateur unique ne suffit pas à traduire l'importance de l'État en lien avec les activités économiques. En effet, l'influence de l'État ne peut pas être délimitée de manière définitive. Afin de circonscrire l'influence de l'État sur l'activité économique, nous avons établi un constat à partir de différents aspects. Ainsi, l'influence étatique signifie ici que l'État ne se contente pas de fixer le cadre, il réglemente, impose ou subventionne de manière ciblée, que ce soit pour acheter des prestations ou pour influencer le marché. Concrètement, nous avons examiné cinq valeurs de base : la quote-part fiscale, le nombre d'emplois auprès de l'État, les prix administrés, les marchés publics ainsi que les actifs de l'État et des entreprises publiques. Selon l'approche, la part étatique varie entre plus de 20 % et plus de 50 %. L'intervention réglementaire dans le libre jeu des forces du marché est forte, c'est indéniable.

Figure 1

► L'État redistribue plus de 40 % de la création de valeur totale par le biais d'impôts, de versements obligatoires et de taxes.

Dimension fiscale

Quote-part fiscale, en %



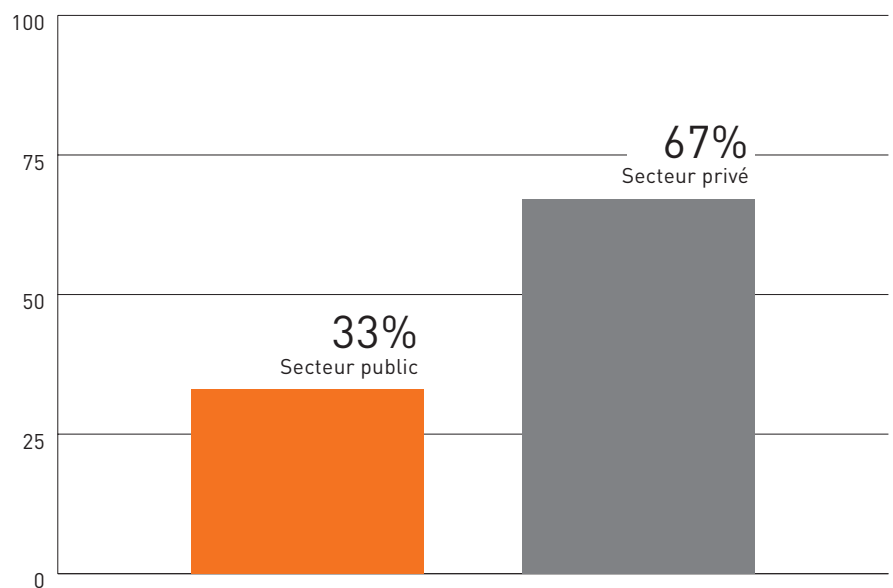
Source : Publication «Staat und Wettbewerb», economiesuisse, 2014

Figure 2

► Un tiers des travailleurs sont directement employés par l'État ou par une entreprise appartenant majoritairement à l'État.

Emplois

Emplois, ventilés par secteur d'activité, en %



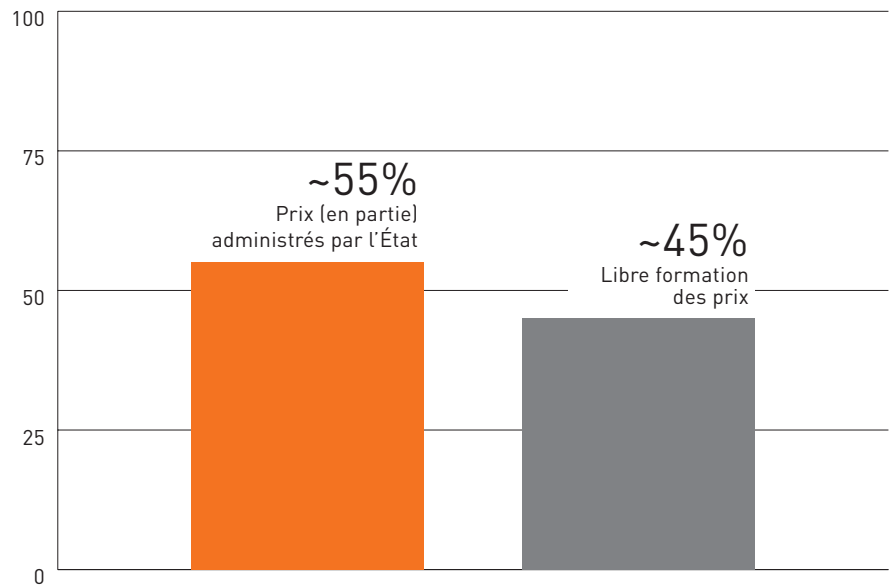
Source : Publication «Staat und Wettbewerb», economiesuisse, 2014

Figure 3

► Un peu plus de la moitié des prix ne sont pas fixés uniquement en fonction de l'offre et de la demande. L'État les influence, directement ou indirectement, par le biais des impôts, des taxes et des prescriptions.

Formation des prix

Prix, ventilés selon leur mode de formation, en %



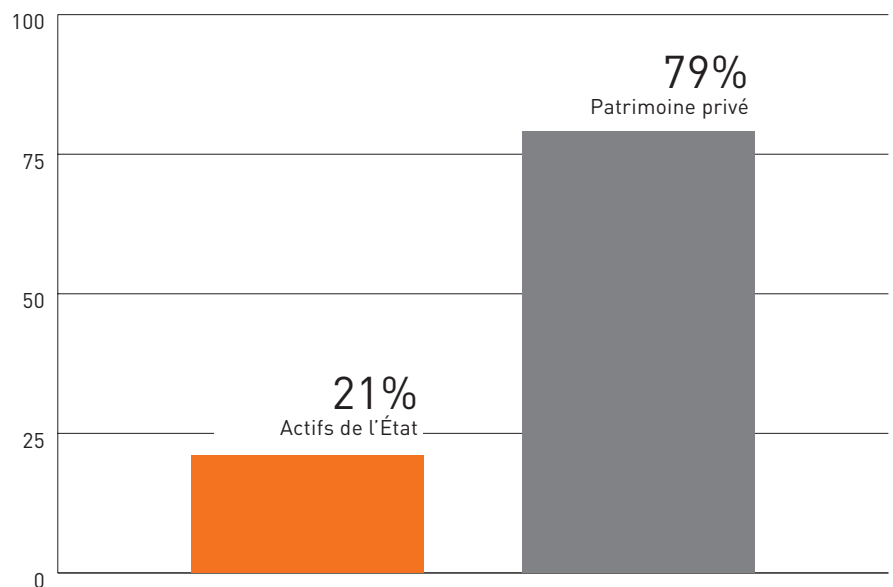
Source : Publication «Staat und Wettbewerb», economiesuisse, 2014

Figure 4

► Quelque 20% des actifs appartiennent à l'État. À cela s'ajoute qu'une part considérable du patrimoine privé est soumis à des règles étatiques et n'est pas disponible librement (avoirs auprès de caisses de pension, par exemple).

Actifs

Rapports de propriété, en %



Source : Publication «Staat und Wettbewerb», economiesuisse, 2014

Des jalons pour évaluer l'impact d'interventions étatiques sur la concurrence¹

economiesuisse préconise d'évaluer les interventions actuelles et à venir sous l'angle des principes directeurs ci-après. Leur respect encourage efficacement la liberté économique des acteurs du marché. De plus, il est possible, à l'aune de ces principes, d'examiner l'impact d'interventions étatiques concrètes sur la concurrence.

- **«Subsidiarité»** : Dans l'intérêt d'un système économique libéral, l'État devient économiquement actif seulement à titre subsidiaire par rapport au secteur privé et il évite d'entraver l'initiative privée dans le cadre de ses activités. Il importe d'éviter et de réduire autant que possible la possession par l'État de fournisseurs de prestations et les soutiens étatiques, en particulier les subventions.
- **«Primauté de la concurrence»** : Les biens et services sont produits, fournis et commercialisés plus efficacement dans un climat de concurrence que sur un marché dominé par l'État. Des interventions des pouvoirs publics sur le marché influencent souvent considérablement le marché et induisent des distorsions de concurrence (nationales et internationales). Lorsque des prestations doivent être fournies par l'État, la concurrence est instaurée par le biais de mandats de prestations et d'appels d'offres.
- **«Corriger des défaillances du marché»** : Une défaillance durable du marché peut justifier des interventions étatiques, telles que la mise à disposition d'une desserte de base indispensable à l'exercice des libertés privées (en particulier une formation de base, des soins médicaux de base, des infrastructures essentielles) et la mise à disposition de biens d'utilité collective. Cela ne signifie pas nécessairement que les interventions sont justifiées. Il y a lieu d'évaluer périodiquement, d'un œil critique, les motifs et la portée de telles interventions et d'examiner de manière offensive la possibilité d'une libéralisation.
- **«Transparence et gouvernance»** : Une transparence insuffisante en ce qui concerne les rapports de propriété, les jeux d'influence, les conditions, les flux financiers, la prise de décision (aux niveaux national et international) ainsi que l'application de réglementations favorise une allocation erronée des ressources et une mauvaise gestion. Toute intervention étatique nécessite de ce fait une transparence poussée, des rapports périodiques et des contrôles efficaces. Afin de garantir l'équilibre des pouvoirs, il est essentiel de bien séparer sur le plan institutionnel, d'une part, la réglementation et la surveillance et, d'autre part, une activité économique de l'État, directe ou indirecte. Lorsqu'une intervention étatique est envisagée, il convient d'examiner son efficacité au moyen d'une analyse coût-utilité et de s'assurer qu'elle n'induit pas de distorsions de concurrence, en entravant l'accès au marché par exemple.
- **«Initiative privée»** : Entraver les activités du secteur privé ou la liberté économique en général nuit à l'innovation et entraîne une baisse de l'efficacité et de la prospérité. Il faut combattre résolument l'émergence de dépendances à l'égard du soutien étatique. Enfin, il convient d'élargir franchement la marge de manœuvre laissée au secteur privé.

¹ Adoptés matériellement par le Comité d'economiesuisse le 21 novembre 2011.

► D'abord stopper l'augmentation de l'empreinte étatique, ensuite la réduire progressivement.

Exigences de politique économique

Objectif

L'objectif, dans un premier temps, est d'empêcher que l'empreinte de l'État sur le jeu de la concurrence augmente. Dans un deuxième temps, il s'agit de prendre des mesures ciblées pour la réduire progressivement. L'heure est à la formulation d'orientations. Des exigences concrètes pour les différents domaines seront étudiées ultérieurement, dans le cadre de travaux séparés menés en collaboration avec les branches économiques.

Instaurer la transparence

- Rapports réguliers des organes exécutifs destinés à l'opinion publique et aux parlements en tant qu'organes de surveillance².
- Message : Pour tous les nouveaux objets concernant des entreprises publiques, il convient d'indiquer l'influence du projet sur l'empreinte de l'État dans le message adressé au Parlement (« d'une manière générale, la mesure accroît-elle ou réduit-elle l'empreinte de l'État ? »). Il faut également expliquer en quoi la proposition améliore la situation globale du système économique libéral.
- Recherche : Examiner un projet du Fonds national visant à comparer des prestations étatiques et privées dans différents secteurs sur la base d'une comparaison internationale. Fournir deux exemples pour chaque cas de figure examiné. L'un présentant une empreinte plus grande et l'autre plus petite.

Instruments institutionnels

- Relever le quorum pour les décisions parlementaires et gouvernementales qui augmentent l'empreinte de l'État (comme pour le frein à l'endettement).
- Introduire provisoirement ou pour une durée limitée les lois délicates (« sunset clauses »).
- Limiter dans le temps toutes les subventions.
- Limiter dans le temps tous les mandats confiés à des entreprises publiques.

Objectifs de réduction et mesures

- Le Conseil fédéral doit formuler des mesures et établir des priorités sur la manière de réduire l'empreinte de l'État. À cet égard, il importe de tenir compte des critères suivants : importance économique, chances de mise en œuvre, calendrier.
- Examiner les régales cantonales : Aux cantons d'établir une vue d'ensemble des régales, de leur justification et de leurs conséquences.

Instruments concurrentiels

- Il convient de se demander s'il y a lieu d'introduire en Suisse un instrument de qualification pour le financement étatique d'entreprises, à l'instar du test de l'investisseur privé en économie de marché (PIEM) faisant partie du régime européen des aides publiques, par exemple. Un investisseur privé raisonnable qui cherche la rentabilité à long terme, aurait-il effectué un tel investissement ou celui-ci est-il motivé politiquement ?

² Cf. Interventions parlementaires :

- 13.3175 : Pour une concurrence performante. Contre les aides publiques qui provoquent des distorsions de concurrence Po. (postulat) – Groupe libéral-radical
- 12.4172 : Garantir la liberté économique et lutter contre les distorsions de concurrence créées par les entreprises d'État Po. (postulat) – Groupe libéral-radical

Illustration de l’empreinte étatique

► Boussole d’orientation politique : l’influence étatique est illustrée par une « spider map ».

Objectif et forme par secteur

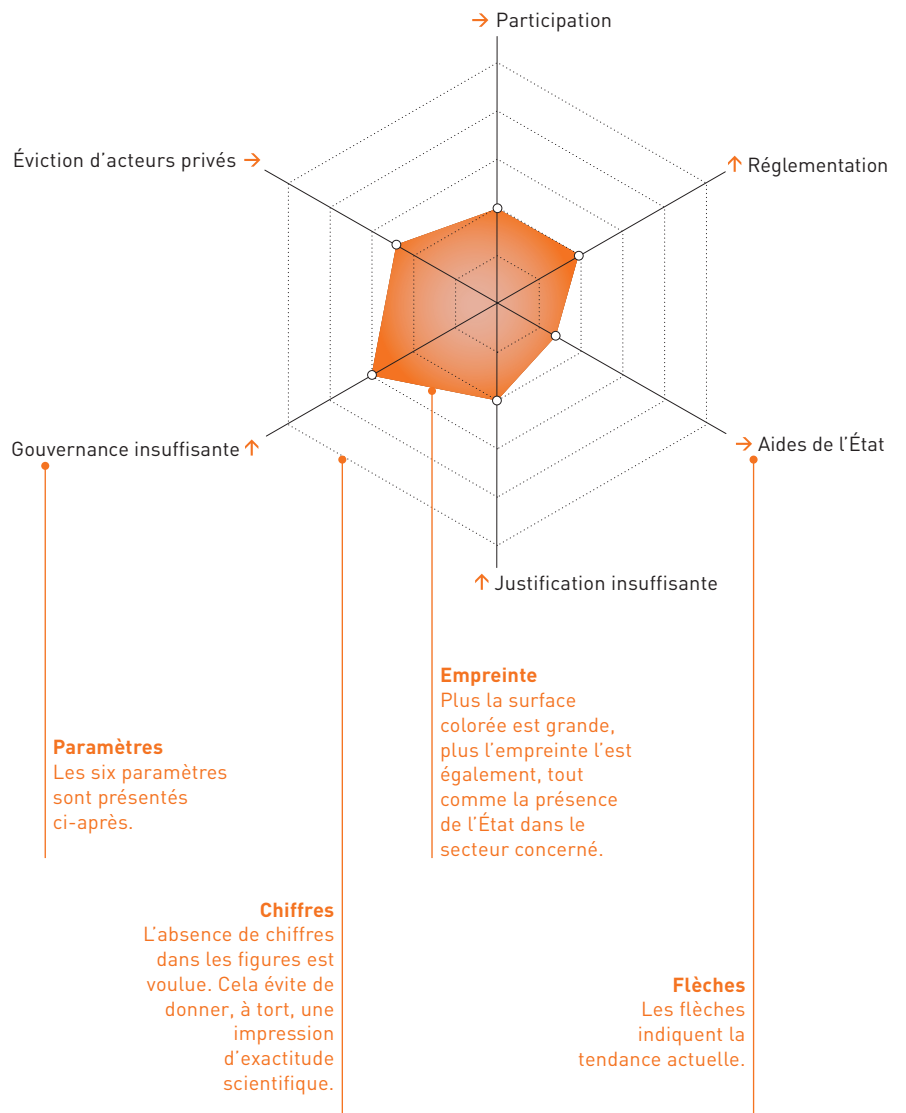
Au moyen de six paramètres, on établit une image révélant comment l’État intervient dans un secteur, où son engagement est particulièrement justifié, si ses activités sont transparentes et dans quelle mesure les acteurs privés sont entravés. Cela aboutit à des instantanés des secteurs économiques.

Figure 5

► Le mode de représentation choisi permet des comparaisons sur la durée. On pourra observer l’évolution des secteurs.

Illustration de l’empreinte de l’État

Explications relatives aux graphiques « toile d’araignée »



► Le mode de représentation des secteurs économiques autorise des comparaisons sur la durée. On pourra observer l'évolution.

► La densité réglementaire augmente. L'influence de l'État s'accroît.

► Le 1^{er} paramètre évalue les rapports de propriété et l'influence politique.

► Le 2^e paramètre évalue des réglementations qui influencent la concurrence.

Utilité et limites du modèle d'évaluation

Les instantanés des secteurs économiques ne sont pas directement comparables en raison de la diversité des interventions étatiques. Une certaine subjectivité est également inévitable au moment de l'évaluation. Les modalités d'évaluation et de représentation choisies autorisent seulement une évaluation grossière, pas une représentation exacte de la réalité. Elles ne doivent donc pas être considérées comme une échelle absolue. Enfin, il importe de noter qu'on n'examine pas des marchés concurrentiels mais des secteurs statistiques³. Comme la composition de ces secteurs est stable, cette représentation a l'avantage de pouvoir être examinée à intervalles réguliers et de révéler les évolutions de la situation concurrentielle. Le concept crée une base d'information et le point de départ d'un suivi ultérieur des secteurs.

Les six paramètres permettant de mesurer l'empreinte de l'État

Avant de passer à la représentation détaillée des différents secteurs économiques, il importe de présenter brièvement les six paramètres au moyen desquels l'empreinte de l'État est mesurée dans les différents secteurs et représentée dans les graphiques « toile d'araignée ». Ces paramètres permettent de donner une certaine objectivité à des évaluations subjectives par nature⁴. Cela dit, ils sont schématiques et ne permettent pas de refléter avec précision la situation individuelle de chacun des acteurs économiques. L'évolution à long terme sera plus importante que les valeurs ponctuelles. Un examen périodique des secteurs permettra de constater si de nouvelles mesures accroissent ou réduisent l'empreinte de l'État.

Participation de l'État (rapports de propriété, influence politique)

Ce paramètre indique si le marché est influencé par des entreprises qui appartiennent à l'État ou dans lesquelles celui-ci détient une participation importante. Le financement par l'État du budget courant d'une entreprise ou d'une unité des pouvoirs publics active économiquement équivaut à une participation. Cela vaut également quand l'État dispose d'une minorité de blocage dans une entreprise ou s'il peut déléguer un représentant à sa direction ou à son conseil d'administration.

Réglementation (prescriptions influençant la concurrence)

Ce paramètre concerne toutes les réglementations susceptibles d'induire des restrictions et des distorsions de concurrence. Des inégalités de traitement peuvent découler de prescriptions relatives aux systèmes de surveillance, à la comptabilité et à la capitalisation, d'interdictions sélectives ou de conditions d'admission. Le deuxième paramètre évalue aussi la densité réglementaire en général, dès lors qu'elle peut influencer la capacité d'innovation. Une densité réglementaire élevée peut avoir une incidence négative sur l'entrée d'entreprises sur le marché voire contraindre des acteurs individuels à quitter le marché, si les coûts de mise en œuvre sont excessifs. En règle générale et toutes choses égales par ailleurs, une densité réglementaire élevée présente une menace supérieure pour les nouveaux acteurs du marché et ceux de petite taille par rapport aux acteurs du marché établis et de grande taille. Ce paramètre ne tient pas compte des aides étatiques.

³ Le présent dossierpolitique se fonde sur la statistique NOGA 2008 (nomenclature générale des activités économiques), qui est un instrument de travail fondamental permettant de structurer, d'analyser et de représenter des informations statistiques. Cette systématique permet de classer les unités statistiques que sont les entreprises et établissements sur la base de leurs activités économiques et de les regrouper de manière à obtenir une vue d'ensemble uniforme. Elle permet encore de représenter l'environnement observé fidèlement à la réalité, de manière exhaustive et suffisamment détaillée pour les différentes applications. Cf. site Internet de l'Office fédéral de la statistique http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/noga0/vue_d_ensemble.html

⁴ Ces tableaux d'évaluation peuvent être téléchargés sur le site Internet d'économiesuisse: http://www.economiesuisse.ch/de/SiteCollectionDocuments/sektoer_analyse%20_study.pdf

► Le 3^e paramètre évalue toutes les aides étatiques ayant une valeur financière et dépourvues de contrepartie.

► Le 4^e paramètre mesure l'absence de justification économique des interventions étatiques.

► Le 5^e paramètre évalue la gestion et la surveillance des interventions étatiques.

► Le 6^e paramètre mesure les effets d'éviction provenant d'activités étatiques sur les acteurs privés.

Aides de l'État (subventions et autres avantages pécuniaires)

Sont considérées comme des aides toutes les prestations directes ou indirectes ayant une valeur financière, comme les garanties, les subventions, les privilèges fiscaux et tous les soutiens financiers dépourvus de contrepartie. Dès lors que ces aides sont accordées de manière sélective, c'est-à-dire à seulement quelques entreprises ou secteurs, elles induisent des distorsions de concurrence. Ce paramètre comprend également l'achat régulier, par l'État, d'un volume important de prestations du secteur privé.

Justification insuffisante des interventions étatiques⁵

Certaines interventions étatiques sur le marché peuvent se justifier sur le plan économique ou en raison d'autres motifs impérieux généralement admis. La défaillance du marché peut être une raison. Le quatrième paramètre évalue, sous l'angle économique, la justification d'une intervention étatique sur le marché (en présence d'effets de réseau, d'externalités ou de biens d'utilité collective, par exemple). Certaines interventions peuvent également être nécessaires pour instaurer ou consolider la concurrence dans un secteur.

Gouvernance insuffisante en ce qui concerne les interventions étatiques⁶

Des règles claires et transparentes ou la mise en place d'un système d'équilibre des pouvoirs permettent de limiter les conséquences négatives pour la concurrence d'interventions étatiques. La gouvernance indique jusqu'à quel point les conséquences négatives d'interventions étatiques sont effectivement minimisées dans le secteur concerné. Elle comprend notamment une réglementation aussi svelte que possible, des procédures rapides et une protection juridique étendue pour les acteurs concernés par les activités étatiques.

Éviction d'acteurs privés du fait d'activités étatiques

L'État doit en principe se restreindre à garantir un environnement d'économie de marché. L'activité économique est avant tout du ressort du secteur privé, qui doit avoir (et conserver) une marge de manœuvre aussi étendue que possible. À l'inverse, l'État doit éviter si possible de mener des activités économiques dans des domaines privés et se retirer de ces domaines s'il est actif. À défaut, on risque d'assister à un effet d'éviction au détriment des acteurs privés présents dans ce secteur. Ce paramètre permet d'évaluer, dans les différents secteurs, la marge de manœuvre laissée au secteur privé et l'importance de l'État en tant que fournisseur de prestations.

⁵ Dans les graphiques, une faible justification des interventions étatiques accroît l'empreinte étatique, tandis qu'une justification élevée la réduit.

⁶ Dans les graphiques, une mauvaise gouvernance accroît l'empreinte, tandis qu'une bonne gouvernance la réduit.

Vue d'ensemble des secteurs économiques

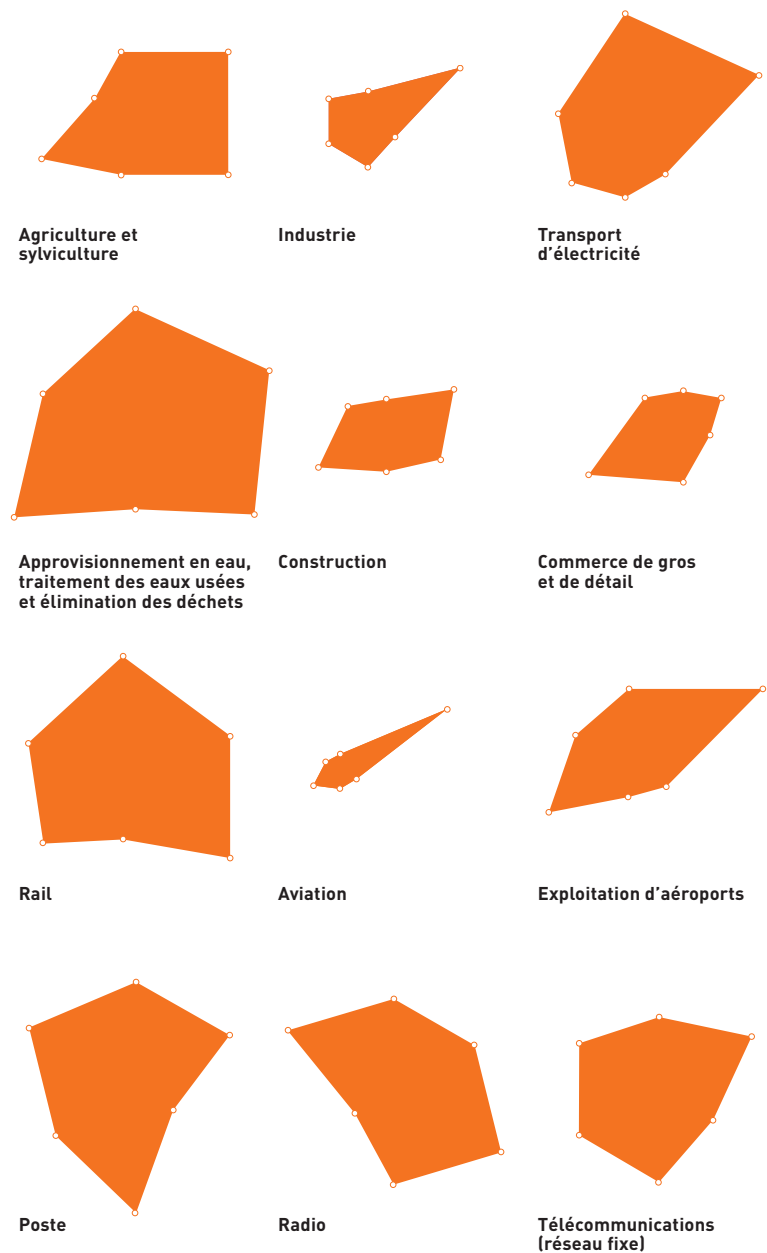
Voici, enfin, la représentation graphique de divers secteurs économiques. Il s'agit de domaines où l'activité étatique est supérieure à la moyenne. L'objectif est de faire un état des lieux. Vous trouverez les graphiques assortis d'une brève explication dans la publication, en allemand, « Staat und Wettbewerb », qui peut être téléchargée sous www.economiesuisse.ch/staat_wettbewerb.

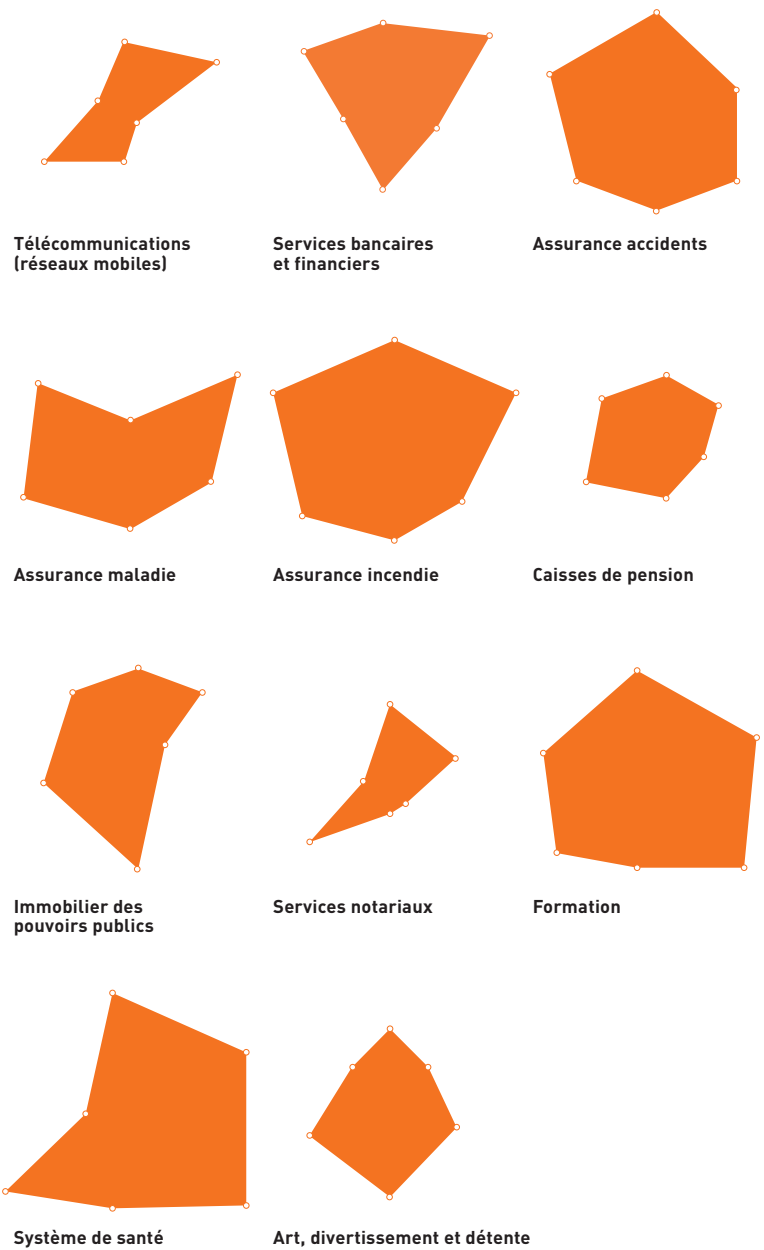
Figure 6

► Les graphiques assortis d'une brève explication par secteur se trouvent dans la publication, en allemand, « Staat und Wettbewerb », qui peut être téléchargée sous www.economiesuisse.ch/staat_wettbewerb.

Empreinte de l'État dans différents secteurs

Vue d'ensemble des graphiques « toile d'araignée » correspondant aux différents secteurs économiques





Source : economiesuisse, 2014

Pour toute question :

cecile.riviere@economiesuisse.ch

thomas.pletscher@economiesuisse.ch