

## Réseaux de télécommunications et propriété de l'Etat

### Privatisation de Swisscom

29 mai 2006

Numéro 20-1

# dossierpolitique



## **Vente de la participation de la Confédération dans Swisscom**

### L'essentiel en bref

Après la libéralisation du marché des télécommunications et la privatisation partielle de Swisscom en 1998, le Conseil fédéral propose de vendre la totalité de la part de la Confédération dans Swisscom. Outre les risques financiers que représente un investissement sur le marché très dynamique des télécommunications, la Confédération évoque principalement des conflits d'intérêts, entre ses rôles de régulateur et de propriétaire, pour préconiser la privatisation totale de Swisscom. La participation de la Confédération dans Swisscom n'est pas non plus l'instrument de politique économique approprié pour garantir un service universel avec des prestations de grande qualité sur un marché de télécommunications libéralisé.

### Position d'economiesuisse

economiesuisse est favorable à la cession des parts de la Confédération dans Swisscom. La libéralisation du marché des télécommunications et la privatisation partielle de l'entreprise assureraient un succès durable tant à sa clientèle qu'à l'économie suisse. Les craintes des conséquences que pourrait entraîner ce projet reposent sur des attentes excessives quant à l'influence politique exercée sur Swisscom. Swisscom est déjà tenue de remplir sous sa propre responsabilité certains objectifs légaux et statutaires. En ce qui concerne le service universel actuel et son éventuelle forme élargie à l'avenir, il est garanti par la loi sur les télécommunications et par la concession fondée sur cette loi, quels que soient les rapports de propriété. La privatisation intégrale conférerait une plus grande liberté à l'entreprise Swisscom. On éviterait ainsi des distorsions de concurrence et l'économie suisse y trouverait son compte. L'association de partenaires industriels intéressés serait de nature à assurer durablement les performances de Swisscom. La réduction de la participation de la Confédération à une minorité de blocage ne résoudrait pas tous les conflits d'intérêts, mais constituerait une étape intermédiaire acceptable sur le plan politique et préférable à la situation actuelle. La privatisation de Swisscom serait l'une des plus grandes transactions jamais effectuées sur le marché suisse des capitaux. Elle devrait être réalisée de manière professionnelle. Le produit de la vente devrait être affecté à la réduction de la dette fédérale.

## Du monopole à la concurrence : des jalons posés depuis bien des années

L'ouverture du marché, en 1998, signifiait pour la Suisse le passage de services de télécommunication administrés, sous le régime du monopole, à une situation de concurrence. Cette libéralisation, qui a évolué en parallèle avec celle des autres pays européens, a énormément dynamisé le marché. Les progrès de la technique et le vif intérêt manifesté par la clientèle ont permis une avancée impressionnante dans l'utilisation de la téléphonie mobile (téléphones portables multimédias), dans la transmission des données (protocole Internet, bureautique), mais aussi dans le réseau fixe traditionnel (liaisons permanentes à large bande). Actuellement, ces nouveautés englobent des offres de divertissement comme la télévision qui, à l'avenir, pourraient être présentées par un fournisseur dans un ensemble de services groupés avec les services téléphoniques<sup>1</sup>. Ce dynamisme du marché se traduit par un rythme de consolidation parfois élevé chez les fournisseurs tant nationaux qu'étrangers.

Les jalons posés dans le sens de la concurrence ont permis la privatisation partielle de Telecom PTT, qui est devenue Swisscom SA. Depuis son entrée en Bourse, un tiers environ de son capital-actions est en mains d'investisseurs privés. L'article 6 de la loi en vigueur sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications (LET) oblige certes la Confédération à détenir la majorité des actions et des voix de Swisscom. Pourtant, Swisscom poursuit clairement un but d'entreprise : selon la loi et les statuts qui la régissent, Swisscom doit offrir des services de télécommunication et de radio en Suisse et à l'étranger. Contrairement aux autres entreprises aux mains de l'Etat, Swisscom n'est pas liée par un mandat légal de prestations. Selon le système choisi, qui a fait ses preuves sur le plan international, Swisscom n'a qu'une obligation indirecte d'assurer le service universel : elle découle de la concession que lui confie la loi sur les télécommunications (LTC). Des travaux préparatoires sont actuellement en cours en vue de l'appel d'offres relatif au renouvellement de cette concession. D'autres fournis-

seurs ont déjà manifesté leur intérêt à reprendre cette tâche. L'attribution devra se faire selon des critères objectifs de performances et non en fonction de rapports de propriété.

Dans ce système, la Confédération ne revendique pas la direction de Swisscom. A preuve le fait qu'en tant qu'actionnaire principal, elle ne délègue qu'un seul représentant au conseil d'administration de l'entreprise. La direction est confiée à un conseil d'administration indépendant dont les membres sont choisis en fonction de leur connaissance du marché et de l'entreprise. A l'exception du représentant de l'Etat et des deux représentants du personnel, ces mandataires ne sont chargés d'aucune mission politique. En fixant des objectifs stratégiques, la Confédération influence l'évolution à long terme. Même si ce régime est cohérent, on constate une certaine asymétrie entre l'ouverture du marché et le degré de privatisation. Pour éliminer cet écart, le Conseil fédéral propose de vendre la participation de la Confédération. Ce souhait est lié aux risques financiers et politiques. Ceux-ci découlent de l'évolution de la technique et du rythme de consolidation élevé enregistré sur le marché des télécommunications ainsi que des conflits existant entre les rôles que la Confédération assume en tant que régulateur et propriétaire. Comme actionnaire principal, la Confédération assume finalement les risques.

### Besoin réduit de réglementation

La libéralisation ayant été érigée en principe applicable à la fourniture de services de télécommunications, on attend de la concurrence entre fournisseurs qu'elle assure une offre de qualité. La libéralisation a multiplié l'offre de services et considérablement augmenté le taux de nouveaux produits. Le graphique 1 met en évidence la chute des prix, qui traduit la supériorité de la concurrence sur le monopole d'Etat dans la fourniture de services de télécommunications.

Au lieu d'exercer une influence directe sur la fourniture de services, le rôle de l'Etat sur un marché libéralisé se limite pour l'essentiel à garantir une concurrence efficace qui maintienne la pression sur les fournisseurs. L'approche réglementaire ne devrait porter que sur les interventions de l'Etat qui concernent les infrastructures et les services dont un fournisseur détient le monopole en permanence<sup>2</sup>. La structure du réseau de télécommunications est à cet égard essentielle.

<sup>1</sup> La convergence de la téléphonie, d'Internet, de la TV/audio et des services vidéo est aussi qualifiée de « Triple Play ». Cf. aussi à ce sujet le dossier politique n° 33, 2005, Réglementation du marché des télécommunications, Le défi de la convergence technologique.

La libéralisation, effectuée dans l'intérêt des consommateurs, a remporté un succès qui ne se dément pas. Les télécommunications se transforment en branche économique normale, caractérisée par une concurrence efficace. Le graphique met en évidence la supériorité de la concurrence en matière de fourniture de services par rapport à l'ancien régime du monopole.

La concurrence entre réseaux câblés multifonctionnels, réseaux fixes de téléphonie et réseaux de téléphonie mobile réduisent le besoin de régulation. Les télécommunications sont comparables à d'autres activités de distribution, comme le commerce de détail, la distribution de carburants ou les services de banque et de crédit. En raison de leurs avantages comparatifs, les grandes entreprises impriment leur marque à ces industries. En cas d'abus, des interventions relevant du droit de la concurrence peuvent être effectuées : les entreprises qui dominent le marché ne devraient imposer ni des prix abusifs, ni d'autres conditions commerciales (art. 7 de la loi sur les cartels) et l'industrie ne doit pas éliminer la concurrence efficace par des accords (art. 5 de la loi sur les cartels). En outre, la loi sur les télécommunications (LTC) oblige les fournisseurs de services de télécommunication ayant une position dominante sur le marché à permettre à leurs

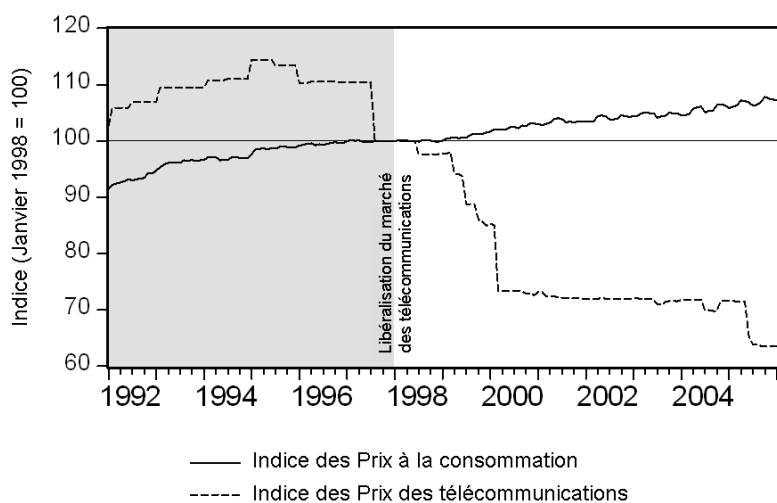
concurrents d'utiliser leurs réseaux à prix alignés sur les coûts (art. 11 LTC) et garantit des standards de qualité minimums (art. 6 LTC).

### **La privatisation s'impose d'urgence**

Le modèle de succès des branches économiques normales repose sur la concurrence entre acteurs privés. L'Etat n'y joue aucun rôle. Chercher à exercer une influence politique sur la concurrence au moyen d'une participation dans une entreprise est tout à fait inutile. Une telle manœuvre serait même nuisible. Exercer une influence politique sur une entreprise, c'est toujours prendre le risque de provoquer des distorsions de concurrence, d'éveiller des soupçons quant à l'efficacité des décisions en matière d'approvisionnement ou de soutenir des structures dont la caractère durable n'est pas garanti.

Ainsi, le principal but des télécommunications (assurer une desserte de base suffisante à prix abordable dans toutes les régions du pays) est réalisé de manière moins optimale que dans un modèle rigoureux de concurrence où la réglementation est minimale. Si l'Etat garantit une concurrence efficace, la pression exercée sur les fournisseurs pour qu'ils fournissent des services de communication de qualité avantageux est maintenue. Une participation de la Confédération

### **Evolution des prix des services de télécommunications**



Source : Données BNS

<sup>2</sup> Cf. par exemple Brundkreeft, G. und Knieps, G. (2000), Zwischen Regulierung und Wettbewerb – netzsektoren in Deutschland, Physica Verlag, Heidelberg.

dans Swisscom ne contribue en rien à garantir des services de télécommunication fiables et avantageux. Il s'avère que ce constat est valable aussi bien en ce qui concerne la systématique juridique (la politique d'approvisionnement est réglementée dans la LTC) que l'évolution empirique. Conformément à ses bases juridiques, Swisscom ne vise que des intérêts d'entreprise. Les instruments de la loi sur les télécommunications et sur les cartels suffisent en tant que conditions-cadre destinées à maintenir une concurrence efficace.

Pourtant, du point de vue des principes économiques, il existe aujourd'hui un fâcheux conflit d'intérêts à propos des rôles de la Confédération, à la fois législateur, régulateur et gros client. Les discussions peu transparentes qui se déroulent autour des participations étrangères de Swisscom en témoignent clairement. La convergence des réseaux devrait encore accentuer ces conflits d'intérêts. Car l'industrie de la communication évolue dans le sens du « *Triple Play* », c'est-à-dire de l'offre groupée de la téléphonie, de l'accès à Internet et aux services TV. Swisscom va s'efforcer de développer ses offres médias et rechercher davantage les collaborations dans le domaine informatique. Même si les différentes tâches de l'Etat sont séparées au niveau juridique et organisationnel, on peut s'attendre à voir apparaître des conflits et des problèmes de délimitation. Selon l'aménagement des offres médias de Swisscom, il serait particulièrement délicat, sous l'angle de la liberté des médias, d'exercer une influence politique. La privatisation apparaît ici de loin comme la meilleure solution. Si elle devait échouer, il faudrait veiller tout particulièrement à garantir l'autonomie de l'entreprise.

#### **Les craintes des adversaires de la privatisation sont-elles justifiées ?**

Outre le service téléphonique, le service universel prévu par la loi englobe aussi l'accès aux services d'appel d'urgence, la fourniture de cabines publiques et l'accès aux annuaires suisses des usagers. L'Internet à large bande n'en fait pas partie aujourd'hui. Le prix du service universel est fixé par ordonnance. La concession de service universel est liée à une condition : les services de la desserte de base doivent être offerts à l'ensemble de la population de la zone de la concession. Cela fait des années que Swisscom, en tant que concessionnaire, s'acquitte de ce mandat. L'obligation d'assurer le service universel a un sens

économique si les différences de coûts entre les régions ou les groupes de population sont susceptibles de déboucher sur des prix inabordables pour d'importants services de communication, voire d'engendrer des lacunes dans l'approvisionnement. Un service universel garanti par l'Etat en matière de télécommunications répond à un objectif de redistribution.

On ne voit pas très bien en quoi la participation de l'Etat dans Swisscom pourrait contribuer à atteindre l'objectif de service universel. Un concessionnaire sans participation de l'Etat qui serait chargé d'assurer le service universel devrait remplir les mêmes conditions légales que Swisscom actuellement. La concession actuelle pourrait être confiée à d'autres entreprises que Swisscom.

Les débats politiques mettent en évidence des attentes irréalistes en matière de service universel et d'influence de la Confédération sur Swisscom. Ces instruments n'ont d'ailleurs pas été faits pour cela. Le service universel n'est pas un programme de promotion des technologies. La qualité élevée des prestations fournies par Swisscom et ses concurrents, qui vont bien au-delà du service universel de base en ce qui concerne les services à large bande, peut être évoquée comme un nouvel élément du service universel, mais ne constitue en aucun cas une raison d'empêcher la privatisation de Swisscom.

Les débats politiques ont fait ressortir diverses attentes en ce qui concerne la participation de la Confédération dans Swisscom. Elles portaient sur la sécurité de l'emploi, le soutien d'une certaine politique régionale, la promotion sur tout le territoire des nouvelles technologies de communication et d'autres initiatives de Swisscom lancées dans l'intérêt général de l'économie. Il est frappant de constater que ces attentes dépassent de beaucoup le portefeuille d'activités de Swisscom. Pour les milieux économiques, la politique sociale et régionale et celle du marché du travail ne passent pas par une participation de la Confédération dans une entreprise. Pour légiférer dans ces domaines, il faut mettre en œuvre d'autres instruments de politique économique. Encore une fois, le secteur suisse des télécommunications a déjà posé les jalons dans le sens d'une concurrence réglementée. Il n'y a aucun rapport entre l'évolution souhaitée dans les domaines politiques mentionnés ci-dessus et la privatisation.

En ce qui concerne les aspects de politique de sécurité, il y a lieu de tenir compte du fait que le désenchevêtrement de Swisscom et des organes responsables de la sécurité (armée) est en cours, mais pas encore achevé. Il est toutefois possible de relever ces défis soit sur la base de la loi sur les télécommunications, soit par des accords contractuels avec des fournisseurs de services de télécommunication, soit encore, en cas de besoin, par de nouvelles infrastructures propres.

### **Mode de privatisation et éventuelles solutions intermédiaires ?**

Dans les débats politiques, les questions relatives à la réalisation concrète de la privatisation de Swisscom ont eu tendance à passer au deuxième plan. Mesuré au cours actuel de l'action, le volume de transaction dont il est question représente environ 16 milliards de francs. Il s'agirait de l'une des plus grandes transactions de l'histoire de la Bourse suisse. Vu le volume de la transaction et les fluctuations quotidiennes sur le marché des actions, la privatisation de Swisscom devrait être organisée de manière professionnelle.

Il faudrait trouver pour Swisscom un actionariat stable qui poursuive des objectifs à long terme avec l'entreprise. Les expériences faites au Danemark ou aux Pays-Bas laissent supposer que, vu l'exiguïté du marché suisse des capitaux, une bonne partie des investisseurs pourraient venir de l'étranger. En revanche, il faut absolument empêcher que des investisseurs ayant des visées à court terme ne démantèlent Swisscom, détruisant sa valeur commerciale. Il existe différents moyens de prévenir une telle situation. En font notamment partie la recherche ciblée d'investisseurs dont les intérêts propres sont complémentaires. Il serait possible de développer et d'assurer avec eux des collaborations industrielles.

La privatisation totale directe a suscité des critiques acerbes. Dans l'hypothèse où des solutions intermédiaires sont politiquement nécessaires, les possibilités suivantes peuvent être envisagées, tant dans le domaine du droit privé que du droit public :

- minorité de blocage provisoire de 33 % des actions de la Confédération, éventuellement complétée par le renforcement de la part d'actions liées
- actions conférant droit de vote

- conditions contractuelles imposées aux nouveaux actionnaires principaux, éventuellement en lien avec une fondation pour certains d'entre eux
- droits légaux de contrôle ou droits spéciaux de la Confédération indépendamment de la part d'actions.

Ces mesures ne permettent pas de résoudre les conflits d'intérêts. Certaines de ces solutions pourraient aussi être en contradiction avec les principes de marchés des capitaux efficaces (« *one share one vote* », abandon des actions d'Etat préférentielles « *golden shares* »). Il suffit de jeter un regard sur ce qui se fait à l'étranger pour s'apercevoir que diverses solutions intermédiaires, loin d'interrompre le mouvement des privatisations, l'ont même rendu possible. Une étape intermédiaire est clairement préférable au statu quo.

### **Utilisation du produit de la vente**

Pour que la désétatisation de Swisscom puisse déployer un maximum d'effet, le produit de la vente de la participation de la Confédération dans Swisscom ou de fractions de celle-ci devrait être utilisé pour réduire la dette de l'Etat au niveau fédéral.

## Commentaire

Apprécier la cession de la part de la Confédération dans Swisscom revient finalement à examiner la question du rôle de l'Etat sur le marché des services de télécommunications. Préférence a été accordée à la libre concurrence dès l'ouverture du marché à la fin des années 90. Ce fut un succès, car la concurrence contribue à l'allocation efficace de ressources limitées (aspect statique) et incite à innover (aspect dynamique). La libéralisation du marché des télécommunications est précisément un bon exemple de la supériorité de la concurrence sur la fourniture de services par l'Etat.

Les interventions de l'Etat dans la liberté économique ne se justifient que s'il existe des dysfonctionnements considérables et constants sur le marché. On ne saurait déplorer aujourd'hui de tels dysfonctionnements sur le marché des télécommunications. La convergence technologique a permis une concurrence au niveau des infrastructures qui ne s'étend pas seulement aux réseaux de transmission, mais aussi pour une bonne part aux réseaux de raccordement (« dernier kilomètre »). Les offres de téléphonie mobile et de services à large bande qui n'ont jamais fait partie du service universel obligatoire se sont rapidement répandues, en peu de temps, sur la quasi-totalité de la surface du territoire. Si des lacunes ou des abus de position dominante devaient néanmoins apparaître, nous disposerions toujours, avec l'obligation d'assurer le service universel contenue dans la loi sur les télécommunications et la législation sur les cartels, de bases valables permettant des correctifs. La participation de la Confédération dans Swisscom ne contribue pas à concrétiser des objectifs de politique économique ; au contraire, elle est dans une certaine contradiction par rapport à eux.

Comme sur tout autre marché, une séparation est nécessaire entre l'Etat régulateur et les acteurs du marché. Faute de quoi on risque d'assister à des conflits d'intérêts et de rôles du côté de la Confédération. En effet, celle-ci est à la fois régulateur du marché des télécommunications, autorité de surveillance des fournisseurs de services de télécommunication, autorité de la concurrence, gros client et actionnaire principal de Swisscom. Aussi ironique que cela paraisse, l'Etat a montré ses défaillances au niveau des principes économiques en manifestant son manque de transparence et ses contradictions au fil des décisions et des communications qui ont entouré le projet de céder les parts de la Confédération dans Swisscom.

---

### **Pour toutes questions :**

[thomas.pletscher@economiesuisse.ch](mailto:thomas.pletscher@economiesuisse.ch)