



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Laure Athias
Jean-Christophe Thiebaud
Pascal Wicht

Les organisations publiques dans la concurrence

**Compte-rendu de la 6ème Journée de la
Gouvernance des Entreprises Publiques,
le 4 avril 2019**

Cahier de l'IDHEAP 310/2019

Unité Economie de la Régulation

Laure Athias
Jean-Christophe Thiebaud
Pascal Wicht

Les organisations publiques dans la concurrence

**Compte-rendu de la 6ème Journée de la
Gouvernance des Entreprises Publiques,
le 4 avril 2019**

Cahier de l'IDHEAP 310/2019
Unité Economie de la Régulation

© 2019 IDHEAP, Lausanne
ISBN 978-2-940390-97-7

IDHEAP
Institut de hautes études en administration publique
Université de Lausanne
Bâtiment IDHEAP, 1015 Lausanne
Tél. +41 (0)21 692 68 00, Fax +41 (0)21 692 68 09
E-mail : idheap@unil.ch – www.unil.ch/idheap

SOMMAIRE

SOMMAIRE	I
Introduction de la journée	1
Session 1 : Organisations publiques et concurrence : enjeux juridiques	4
Session 2 : Assurance vie et prévoyance professionnelle : un marché totalement libéralisé ?	8
Session 3 : La gouvernance du réseau de transport d'électricité et les défis actuels de Swissgrid	12
Session 4 : Public Fiber Network versus Private Operator.....	16
Session 5 : La concurrence dans le domaine des infrastructures améliore-t-elle la qualité et l'efficience des soins ?	20
Session 6 : Une organisation publique dans la concurrence : entre réalité et fiction.....	23
Session 7 : La SSR, Service public en audiovisuel en concurrence déloyale	28
Conclusion générale	32

Les Journées de la Gouvernance des Entreprises Publiques donnent la parole à des intervenants de haut niveau issus de l'université, de la politique, des administrations publiques ou des entreprises publiques ou privées afin de poser un regard éclairé sur les défis auxquels font face les organisations publiques.

An der Tagung "Unternehmensführung in öffentlichen Firmen" werfen hochkarätige Referenten aus Universität, Politik, Verwaltung sowie privaten und öffentlichen Firmen einen kritischen Blick auf die Herausforderungen, mit denen staatliche Organisationen konfrontiert sind, und zeigen auf, wie eine gute Unternehmensführung bei der Bewältigung dieser Herausforderungen hilft.

INTRODUCTION DE LA JOURNÉE

Laure Athias, Professeure associée en économie publique et vice-directrice de l'IDHEAP

L'introduction de la journée est faite par Laure Athias, professeure associée en économie publique et vice-directrice de l'Institut de Hautes Études en Administration Publique. Après avoir remercié les participants et les co-organisateurs, M. Yves Cuendet et les Professeurs Martial Pasquier et Etienne Poltier, elle présente le contexte de la journée et les thématiques abordées.

Prof. Laure Athias ouvre la 6ème Journée de la Gouvernance des Entreprises Publiques par une phrase empruntée à John Hicks, Prix Nobel d'économie en 1972 : « *The best of all monopoly profits is a quiet life* ». Ceci signifie, paradoxalement, qu'un producteur en situation de monopole peut limiter son profit afin de ne pas rendre le marché trop attractif pour des concurrents potentiels. Or il est aujourd'hui reconnu que la concurrence est le principal moteur de l'innovation. C'est principalement pour cette raison qu'une vague de libéralisation des marchés historiquement entre les mains exclusives de monopoles publics a pris forme dans de nombreux pays dès le milieu des années 1990.

En Suisse, cette vague de libéralisation a commencé en 1997 avec l'ouverture du marché des télécommunications. Cependant, on observe encore aujourd'hui que l'opérateur historique Swisscom détient près de 60% des parts de marché face à seulement deux autres opérateurs privés (Salt et Sunrise). La présence de cet acteur public sur un marché concurrentiel illustre par ailleurs les potentiels conflits d'intérêt entre l'État propriétaire et l'État régulateur. Ainsi, la Confédération, en tant que régulatrice et cliente, attend de Swisscom qu'elle pratique des prix bas, tandis que, en tant que propriétaire, elle en attend des recettes élevées. Les amendes imposées à Swisscom par la Commission de la concurrence ont également mis en lumière les risques d'abus de position dominante des entreprises publiques sur leurs marchés historiques.

En 1999, ce sont les transports qui sont concernés avec la libéralisation du trafic international de marchandises, donnant aux opérateurs de fret ferroviaire (une dizaine à ce jour) accès aux réseaux des CFF, du BLS et du Südostbahn. En revanche, sur le trafic grandes lignes, le marché n'a pas été ouvert en dépit de l'accord sur les transports terrestres conclu entre la Suisse et l'UE en 1999, qui prévoit que la Suisse reprenne à terme la législation européenne. A ce propos, il est intéressant de relever ici le conflit qui oppose les CFF aux BLS (autre opérateur public suisse) quant à la décision de l'OFT du 12 juin 2018 d'attribuer à BLS une concession pour l'exploitation de deux lignes Interregio (Berne – Bienne et Berne – Berthoud – Olten). Les CFF invoquent une insuffisance du cadre légal pour contester devant la justice l'entrée de BLS sur le marché du trafic ferroviaire « grandes lignes ».

La libéralisation du courrier postal s'est quant à elle faite par étapes, d'abord en 2003 pour les lettres de poids supérieur à 100 grammes (une limite qui a été ramenée à 50 grammes en 2006), puis en 2004 pour le marché des colis. Au sein de la Poste Suisse, CarPostal se trouve dans la tourmente pour avoir perçu indûment près de 100 millions de francs de subventions entre 2007 et 2015, grâce à des manipulations comptables. Le fait que CarPostal ait dissimulé des bénéfices afin de toucher des subventions interroge la pertinence des subventions publiques pour des entreprises publiques profitables opérant sur des marchés concurrentiels. De même, l'affaire CarPostal montre la difficulté de trouver une autorité à qui confier une enquête qui puisse être à la fois exhaustive et indépendante. Le problème de gouvernance est ainsi de savoir à qui il faut confier la surveillance des « gardiens du temple ». Prof. Athias rappelle que cette question n'est pas nouvelle : on la retrouve dans la République de Platon, puis dans les Satires de Juvénal et, plus récemment, dans la bande dessinée Watchmen d'Alan Moore et Dave Gibbons.

Prof. Laure Athias relève la présence à cette journée d'intervenants de grande valeur, qui aborderont des problématiques extrêmement importantes et actuelles. Ainsi, le premier intervenant, Prof. **Vincent Martenet**, ancien Président de la Comco, abordera le sujet de manière

transversale en présentant les enjeux juridiques posés par les organisations publiques dans la concurrence. Les autres intervenants de la journée abordent cette question sous l'angle d'un marché en particulier. **Philippe Doffey**, Directeur général de Retraites Populaires, montrera la complémentarité qui existe entre les acteurs publics et privés sur le marché de la prévoyance professionnelle. **Michael Schmid**, Head of Legal, Regulatory & Compliance chez Swissgrid, traitera des enjeux propres au réseau de transport électrique et identifiera les défis futurs dans un marché européen toujours plus intégré. **Pascal Grieder**, Directeur général de Salt, s'intéressera au marché des télécommunications, et plus précisément au déploiement de la fibre optique, un secteur où la concurrence est encore fortement entravée. **Mauro Poggia**, Conseiller d'État du canton de Genève en charge du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé, ainsi que **Philipp Müller**, ancien Directeur administratif et financier du CHUV, offriront un regard croisé sur la question de la concurrence dans le domaine hospitalier. Enfin, **Raymond Loretan**, ancien président de la Société Suisse de Radio diffusion et télévision (SSR), soulignera l'importance de la collaboration stratégique entre les acteurs publics et privés dans un marché médiatique en pleine mutation.

SESSION 1 : ORGANISATIONS PUBLIQUES ET CONCURRENCE : ENJEUX JURIDIQUES

Vincent Martenet, Professeur ordinaire de droit public à l'Université de Lausanne, ancien président de la Comco

Synthèse : *Les entreprises publiques suisses ont un champ d'activité qui s'étend au-delà de la simple correction des défaillances de marché ; l'État s'appuie sur elles pour poursuivre des objectifs économiques ou sociaux. Ainsi, sauf exception, ces entreprises rentrent dans le champ d'application du droit de la concurrence. En particulier, le droit suisse punit tout abus de position dominante ainsi que toute déviation au principe de neutralité de l'État dans le cadre des marchés publics. Par ailleurs, si le droit suisse montre de grandes similitudes avec le droit européen en matière de droit de la concurrence, il est largement moins restrictif dès lors qu'il s'agit de contrôler les aides d'État.*

Le plan de l'intervention du Professeur Vincent Martenet, ancien président de la Commission de la concurrence, est le suivant : il présente les enjeux juridiques autour des organisations publiques et de la concurrence, à savoir le cadre constitutionnel et les diverses autres lois traitant du droit de la concurrence (en particulier la Loi sur les cartels), tout en comparant les cadres légaux suisse et européen. Il traite ensuite la question des marchés publics avant de conclure en mettant en lumière la quasi-absence de cadre légal régissant les aides d'État en Suisse.

Cadre constitutionnel

En premier lieu, le principe de subsidiarité veut que le secteur privé accomplisse les activités économiques et que l'État n'intervienne qu'en présence d'une défaillance de marché. Toutefois, le Tribunal fédéral (TF) a limité la portée du principe de subsidiarité dans un arrêt datant de 2012¹ dans lequel il considère que l'État peut confier une tâche à une entreprise

¹ ATF 138 I 378.

publique même en l'absence d'une défaillance de marché. Ainsi, le principe de subsidiarité est un principe d'orientation, un objectif de politique économique, et non pas un droit justiciable. Cette vision a été confirmée en 2017 par un rapport du Conseil fédéral², qui indique que l'État « peut poursuivre des objectifs qui lui semblent socialement ou économiquement plus ciblés que ceux du marché » mais que, dans la mesure où l'intervention étatique peut elle-même induire une distorsion du marché, « l'intervention étatique n'est justifiée que si elle se révèle nécessaire et uniquement si les conséquences négatives de celles-ci ne dépassent pas ses bénéfiques ».

Une distinction doit ainsi être opérée entre les tâches relevant du rôle de l'État et la participation d'entités publiques à des activités économiques qui sortent du champ des tâches étatiques. Il n'y a – à ce jour – aucune obligation de créer des entités juridiques distinctes quand une organisation fournit à la fois des prestations étatiques et des activités économiques. Il existe toutefois des exigences d'égalité de traitement et de neutralité de l'État en matière de concurrence, découlant en particulier de l'art. 94 de la Constitution fédérale. Prof. Vincent Martenet relève qu'il conviendrait alors d'intégrer ces exigences légales dans les objectifs stratégiques du Conseil fédéral. Par ailleurs, dans le contexte d'une entreprise publique détenant un monopole légal sur l'assurance des bâtiments dans le canton de Glaris et active sur le marché concurrentiel des assurances, l'arrêt du TF mentionné plus haut consacre en particulier l'interdiction des financements croisés entre l'activité de monopole ou bénéficiant d'une subvention publique et l'activité soumise à la concurrence. Ceci impose *a minima* d'avoir des comptes analytiques séparés. L'entreprise ne doit également pas profiter des avantages qui peuvent découler de la provision d'un service public pour en vendre un autre, notamment en profitant du contact découlant d'un acte d'autorité publique pour faire de la publicité dans le cadre d'une activité commerciale.

² « État et concurrence – Impact des entreprises contrôlées par l'État sur les marchés concurrentiels », 08.12.2017.

Cadre législatif : la loi sur les cartels

Un contrôle des entreprises publiques peut se faire *via* le droit de la concurrence. Son application est cadrée par la loi sur les cartels (LCart) et vise toute entité de droit privé ou public engagée dans des activités économiques. Cependant, sont exclues les activités se rattachant à une prérogative de la puissance publique (fonctions régaliennes), ainsi que celles pour lesquelles le législateur exclut explicitement la concurrence (par exemple le courrier de moins de cinquante grammes) ou lorsque l'État fixe les prix, comme c'est le cas des notaires dans différents cantons, dont le canton de Vaud.

Sur les pratiques rentrant dans le champ d'application de la LCart, il existe une convergence entre le droit suisse et le droit européen de la concurrence qui s'organise autour de trois piliers. Le premier pilier concerne l'accord illicite³. Cependant comme la notion ne s'applique qu'à deux entreprises indépendantes et que les accords intragroupes ne peuvent être dénoncés, il n'y a que peu d'applications pour les entreprises publiques, et l'essentiel des décisions de la Comco concerne de ce fait le secteur privé (en particulier le secteur de la construction). Le second pilier, qui concerne plus fréquemment les entreprises publiques, est l'abus de position dominante⁴. La Comco a rendu différentes décisions relatives à l'abus de position dominante par des entreprises publiques, concernant notamment la Poste, Swisscom et certains Services industriels. Cependant, la position dominante n'est pas illicite en soi, seul est illicite l'abus de celle-ci, par exemple le fait de pratiquer des prix abusifs. Enfin le troisième pilier est le contrôle des concentrations⁵. Ce pilier s'applique de nouveau essentiellement au secteur privé ; dans le secteur public, cela concerne surtout le secteur de la santé. Ainsi par exemple, le projet de

³ L'accord illicite, défini à l'art. 5 LCart, peut porter sur une fixation directe ou indirecte des prix, sur une restriction des quantités ou sur une répartition géographique des marchés.

⁴ L'abus de position dominante (Art. 7 LCart) comprend toute mesure visant à entraver l'accès d'autres entreprises à la concurrence ou à désavantager certains partenaires commerciaux.

⁵ Le contrôle des concentrations impose une notification à la Comco lorsque la taille des entreprises concernées dépasse certains seuils, définis à l'art. 9 LCart.

fusion entre les hôpitaux de Bâle Ville et Bâle Campagne (finalement refusé en votation populaire) a dû être examiné par la Comco, qui a jugé qu'une fusion serait licite.

Marchés publics

La question des marchés publics revêt une importance particulière. Le Tribunal fédéral a mis en lumière le fait que le principe de la neutralité en matière de concurrence en cas d'offres émanant d'une entité étatique se décline en deux composantes, à savoir d'une part, la neutralité du pouvoir adjudicateur, qui a l'interdiction de favoriser le soumissionnaire étatique, et d'autre part la neutralité du soumissionnaire étatique, qui doit renoncer à tout subventionnement croisé de manière à éviter un dumping aux dépens des concurrents privés⁶. Ce dernier point doit obligatoirement être vérifié par le pouvoir adjudicateur dans la mesure où cela constitue un critère d'exclusion du soumissionnaire.

Contrôle des aides d'État : la pièce manquante du puzzle

La pièce manquante du droit suisse de la concurrence concerne les aides d'État, qui génèrent une distorsion de la concurrence qui peut être néfaste pour le secteur privé. Le contrôle de ces aides fait l'objet de négociation avec l'Union Européenne dans le cadre des discussions portant sur l'Accord Cadre Institutionnel. La Suisse doit d'ores et déjà contrôler les aides d'État dans le domaine aérien, en vertu de l'accord bilatéral sur le transport aérien, toutefois avec des règles moins sévères que celles en vigueur dans l'UE. Dans ce contexte, un débat épineux portera sur la garantie accordée aux banques cantonales. En effet, fort de la garantie explicite et implicite du canton, la Banque Cantonale de Zurich peut par exemple s'engager sur les marchés financiers avec des garanties plus fortes qu'une autre banque. A noter que ces institutions peuvent également bénéficier d'exonérations d'impôt.

⁶ ATF 143 II 425.

SESSION 2 : ASSURANCE VIE ET PRÉVOYANCE PROFESSIONNELLE : UN MARCHÉ TOTALEMENT LIBÉRALISÉ ?

Philippe Doffey, Directeur général de Retraites Populaires

Synthèse : *Contrairement à l'ECA qui dispose d'un monopole légal, Retraites Populaires, loin d'être en position dominante, est un petit acteur sur le marché de l'assurance vie. La mutuelle cherche une complémentarité avec le secteur privé en s'insérant notamment sur les niches que ses concurrents délaissent (petites entreprises) et s'assure ainsi que l'ensemble de la population a accès à des solutions d'assurance. Le rôle de garant du canton de Vaud lui offre une place particulière dans la gouvernance de l'entreprise. Pour autant, la culture d'entreprise est d'éviter à tout prix de devoir faire appel à cette garantie. De ce fait, les Retraites Populaires estiment se conformer aux mêmes standards de gestion du risque qu'un assureur privé.*

La deuxième intervention inaugure les présentations sectorielles. La présentation est faite par M. Philippe Doffey, Directeur général de Retraites Populaires, et porte sur l'assurance vie et la prévoyance professionnelle. Après une présentation d'un autre acteur parapublic (l'Etablissement Cantonal d'Assurance, ECA), il fait une présentation détaillée de Retraites Populaires et de ses missions, avant de conclure en mettant en lumière une différence majeure entre cette entreprise et les acteurs privés du marché, à savoir l'existence d'une garantie étatique.

L'ECA et Retraites Populaires — Deux acteurs majeurs du secteur parapublic vaudois

L'Etablissement Cantonal d'Assurance (ECA) et Retraites Populaires sont deux acteurs majeurs du secteur parapublic dans le canton de Vaud. Ces deux entreprises sont actives dans des marchés très différents et font par

conséquent face à des environnements concurrentiels également très différents.

L'ECA assure la sécurité de la communauté vaudoise (assurance des bâtiments) dans tous les domaines de l'incendie et des éléments naturels. L'établissement dispose d'un monopole cantonal comme il peut y en avoir dans 19 cantons⁷. Dans le canton de Vaud, la prime payée, en plus d'offrir une couverture, sert à financer la prévention et les secours (par exemple à travers un subventionnement des véhicules et équipements des corps de sapeurs-pompiers). N'ayant pas de vocation à réaliser un profit, l'ECA reverse les excédents à ses assurés sous la forme de réductions de prime. M. Doffey met en avant le fait que les tarifs de l'ECA paraissent être plus faibles que ceux pratiqués dans les cantons où les assureurs privés fournissent ce service.

L'autre acteur, Retraites Populaires, évolue dans un marché concurrentiel. Seuls deux autres cantons, Genève et Neuchâtel disposent d'une entreprise similaire, respectivement les Rentes Genevoises et la Caisse Cantonale d'Assurance Populaire (CCAP). En tout, ces trois organismes représentent 3% d'un marché de l'assurance vie estimé à 30 milliards de francs et sont de fait loin d'être en position dominante. Ces trois organismes se distinguent par leur statut d'institution de droit public et par l'existence d'une garantie de l'État qui couvre un ensemble de produits pour un périmètre géographique limité, que l'on peut définir dans le cas de Retraites Populaires par : « Les Vaudois dans le monde entier et le monde entier dans le canton de Vaud »⁸.

Comme acteur parapublic évoluant dans un marché concurrentiel, Retraites Populaires remplit plusieurs missions. En premier lieu, la mutuelle doit faciliter l'accès de l'ensemble de la population aux services d'assurance. L'assureur est ainsi très présent sur les offres de deuxième pilier pour les petites entreprises qui représentent un marché peu attractif

⁷ *En Suisse Romande, il s'agit, en plus du canton de Vaud, des cantons de Fribourg, de Neuchâtel et du Jura.*

⁸ *L'activité auprès des « Vaudois dans le monde entier » est toutefois limitée par le fait que certains pays excluent les acteurs étrangers du marché de la prévoyance.*

pour les assurances privées. Ainsi, Retraites Populaires vient suppléer à une défaillance de marché au même titre que la caisse supplétive fédérale. L'assureur se fixe également un certain nombre d'objectifs sociaux. L'institution veut instaurer un rapport différent avec ses clients ; ainsi les conseillers ne sont pas rémunérés à la commission et l'assureur accorde une importance à la clarté et la simplicité de son offre. En ce qui concerne la gestion des fonds, Retraites Populaires privilégie — à rendement-risque égal — l'investissement dans l'économie locale. Une illustration de cette politique est sa participation à l'*Hôtel des Patients* (réalisé conjointement avec le CHUV) et, plus généralement, un attachement à investir dans les collaborations entre les secteurs public et privé.

S'agissant des rapports de l'entreprise avec le canton de Vaud, M. Doffey relève qu'une convention d'information prévoit un *reporting* régulier et non uniquement en cas de situation dégradée. Les objectifs sont fixés par le Conseil d'État dans les lettres de mission lors de la nomination au conseil d'administration.

Positionnement de Retraites Populaires sur le marché

La particularité de Retraites Populaires par rapport aux acteurs privés est le fait de bénéficier d'une garantie cantonale. Cette garantie fait l'objet, depuis une dizaine d'années, d'une contribution facturée à Retraites Populaires et dont le montant est défini en fonction des réserves de l'assureur. M. Doffey estime que l'entreprise est très attachée à ne pas avoir recours à cette garantie. Retraites Populaires s'efforce donc à avoir les mêmes pratiques que dans le privé. Ainsi l'assureur a adopté, de manière autonome, un instrument de gestion des risques adapté à partir du *Swiss solvency test* utilisé par les organismes privés et a adopté une gestion du risque avec trois lignes de défense. Bien que le canton ne soit pas propriétaire de Retraites Populaires — puisqu'il s'agit d'une mutuelle dont les clients sont propriétaires — le Conseil d'État nomme le conseil d'administration et détermine les missions de l'assureur.

Interrogé sur les relations avec les acteurs privés, M. Doffey précise que malgré une recherche de complémentarité, la concurrence se fait sur

certaines produits d'assurance. Cette concurrence est selon lui bien acceptée par les autres acteurs du marché. Il n'y a pas non plus de traitement de faveur pour la participation à des projets communs entre les secteurs public et privé ; ainsi pour *L'hôtel des Patients* l'assureur a fait face à la concurrence d'autres acteurs.

SESSION 3 : LA GOUVERNANCE DU RÉSEAU DE TRANSPORT D'ÉLECTRICITÉ ET LES DÉFIS ACTUELS DE SWISSGRID

Michael Schmid, Head of Legal, Regulatory & Compliance, Swissgrid

Synthèse : *La libéralisation partielle du marché de l'électricité a rendu nécessaire une séparation des activités du gestionnaire de réseau et des activités commerciales (unbundling) afin de garantir un accès équitable et non discriminatoire au réseau. Ceci a conduit à la création de Swissgrid, propriétaire et gestionnaire unique du réseau de transport électrique. Cependant, faute d'accord bilatéral sur l'électricité, il se produit un écart croissant entre les droits suisse et européen. Alors que le marché européen tend à être de plus en plus intégré, ceci constitue une importante source d'incertitude pour Swissgrid.*

M. Michael Schmid, Head of Legal, Regulatory & Compliance chez Swissgrid, présente le **gestionnaire de réseau de transport** (GRT ou TSO - Transport System Operator) dans le secteur de l'électricité. Il présente tout d'abord l'historique du sujet en décrivant le processus de libéralisation du marché électrique et la création de Swissgrid. Il détaille ensuite le rôle de Swissgrid et son mandat légal avant d'aborder les problématiques de gouvernance du réseau de transport et de gouvernance interne. Finalement, il conclut en présentant les défis futurs qui s'annoncent pour le marché suisse de l'électricité.

Organisation du marché suisse de l'électricité

Le système électrique suisse n'a été libéralisé que partiellement. Cette libéralisation partielle comprend en particulier l'*unbundling* des industries de réseau, c'est-à-dire la séparation des activités de gestionnaire de réseau et des activités commerciales (production et vente d'électricité), permettant de garantir un accès équitable et non discriminatoire au réseau d'électricité. Dans le cas du réseau de transport

en Suisse, cette séparation découle d'un arrêt du Tribunal fédéral qui a finalement conduit le législateur à adopter la Loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl). Par ailleurs, le black-out massif qui a touché l'Italie en 2003 suite à un problème d'interconnexion avec le réseau suisse au San Bernardino a également mis en évidence la pertinence d'une gestion unifiée du réseau très haute tension en Suisse en lieu et place des 6 entreprises⁹ qui se partageaient le marché jusqu'alors.

Ces deux éléments (unbundling et gestion unifiée du réseau) ont conduit à la création d'un acteur unique en charge de la gestion de l'ensemble du réseau de transport. C'est ainsi que la LApEl a transféré la gestion (en 2009) puis la propriété (en 2013) du réseau à Swissgrid. Dans la mesure où ses actionnaires sont à la fois les anciens propriétaires du réseau et les actuels distributeurs, des règles strictes ont été mises en place pour assurer un accès équitable et non discriminatoire malgré les intérêts économiques propres des actionnaires. En outre, le fait qu'une majorité de l'actionnariat doit être détenue par les cantons et les communes garantit que l'entreprise ne puisse tomber dans des mains étrangères.

Régulation du marché

En pratique, une séparation totale a été mise en place, plutôt qu'une séparation purement comptable entre prestations concurrentielles et prestations régulées. Ainsi l'ensemble des prestations de Swissgrid sont des prestations régulées et l'entreprise ne peut pas intervenir dans le marché de la production, de la distribution et de la commercialisation. Il s'ensuit que Swissgrid n'a pas pour mission d'assurer l'approvisionnement en électricité, mais uniquement de fournir les conditions cadres à un approvisionnement sûr. La régulation tarifaire en place est au coût imputable efficient, et prend la forme d'un *cost plus* avec un contrôle *ex post* des coûts par le régulateur (ElCom). Enfin tous les différends doivent être réglés de manière uniforme pour éviter tout risque de discrimination. Swissgrid est aussi un acheteur public en particulier en ce qui concerne l'achat de capacité pour l'équilibrage du réseau. La

⁹ ALPIQ, BKW, CKW, AXPO, ewz et EGL.

volonté de l'entreprise est de diversifier ses fournisseurs et voit d'un bon œil la libéralisation du marché de l'électricité car pouvant engendrer une baisse de ses coûts. Pour rendre possible l'arrivée de fournisseurs alternatifs, Swissgrid a choisi de découper les contrats pour éviter de devoir traiter uniquement avec des monopoles locaux. Cet allotissement a permis de passer de 11 fournisseurs nationaux en 2009 à 74 fournisseurs aujourd'hui. En tant qu'acheteur public, Swissgrid est conscient de sa responsabilité de garantir l'absence de subventions croisées.

M. Michael Schmid estime donc que l'organisation actuelle permet une neutralité suffisante du GRT (gestionnaire de réseau de transport) mais il fait part de ses inquiétudes quant aux évolutions législatives en cours. Sur le plan national, le gestionnaire de réseau suit avec attention l'examen de la révision de LApEl, en particulier en ce qui concerne l'obligation de constituer des réserves stratégiques. Selon M. Schmid, la solution envisagée consistant à stocker de l'eau dans les barrages hydrauliques pour éviter que la Suisse ne soit importatrice en hiver ne fait que déplacer la période de pénurie au printemps. En voyant ses responsabilités accrues, Swissgrid deviendrait de fait un fournisseur d'électricité de dernier ressort. Or l'opérateur n'a pas vocation à être sur le marché de la fourniture d'électricité. De plus, tant que le pays reste correctement intégré dans le réseau européen, cette dépendance temporaire n'est pas une grande source de risque.

Intégration dans le marché européen de l'électricité

M. Schmid note qu'au vu de l'absence d'accord bilatéral sur l'électricité (transposition du 3^{ème} paquet législatif), la Suisse est explicitement exclue de certains mécanismes de marché en vigueur dans l'Union européenne comme le *Flow Based Market Coupling* — modèle cible dans toute l'UE — et le couplage des marchés *Intraday*. De plus l'intégration du marché européen augmente la part des flux non planifiés. Le fait que le cadre légal suisse diverge de plus en plus du cadre légal européen, couplé à une détérioration de l'intégration de la Suisse dans le marché européen de l'électricité, peut faire craindre, à terme, un manque de solidarité des pays

européens. Or une des particularités du réseau suisse est qu'il est, avec 41 liaisons avec l'étranger, le plus « intégré » dans le système européen¹⁰. Il convient donc de gommer, ou au moins de limiter les divergences entre la Confédération et ses voisins, d'autant plus que ces divergences pourraient se creuser d'ici 2025 quand le *Clean Energy package* entrera en application puisque celui-ci prévoit un renforcement des mécanismes de marché et un accroissement de la concurrence.

¹⁰ Par exemple, l'Italie dépend en grande partie de l'électricité qui transite par la Suisse avec un flux net annuel de 21,5 TWh en 2018.

SESSION 4 : PUBLIC FIBER NETWORK VERSUS PRIVATE OPERATOR

Pascal Grieder, CEO de Salt

Synthèse : *En plus d'offrir de meilleures prestations aux consommateurs, le déploiement de la fibre optique peut servir de catalyseur pour l'arrivée de la concurrence sur ce marché encore largement dominé par Swisscom. En effet, la construction de nouvelles infrastructures permet de générer de la concurrence sur le marché de gros. Cependant les barrières administratives et le peu d'entrain de l'opérateur historique à déployer les câbles jusque dans les domiciles freinent le développement de cette technologie et de la concurrence. Ces difficultés d'accès aux infrastructures ont pour conséquence que la Suisse est en retard par rapport à d'autres pays européens en matière de développement du réseau de fibre optique. Seule une intervention politique, par exemple une régulation du prix d'accès aux infrastructures, permettrait à la Suisse de rattraper son retard.*

M. Pascal Grieder, Directeur général de Salt – nouvel entrant sur le marché – montre comment le déploiement de la fibre optique peut être une opportunité ou un frein pour le développement de la concurrence. Après avoir décrit la technologie de la fibre optique et ses avantages, il présente certaines caractéristiques du marché qui expliquent la pénétration relativement faible de la fibre optique en Suisse. Finalement, il suggère des adaptations du cadre juridique qui permettraient d'accélérer le déploiement de la fibre.

La fibre optique, une technologie d'avenir

M. Grieder commence par rappeler les qualités de la fibre optique. Il s'agit à l'heure actuelle de la technologie la plus avancée pour transmettre des données ; elle permet de multiplier par cinquante la bande passante offerte aux consommateurs. La fibre optique devrait en outre représenter le *net plus ultra* de la technologie au moins dans les 20 années à venir. Par

exemple, la 5G n'offrira pas de meilleure bande passante que la fibre, d'autant plus que cette bande passante doit être partagée avec les usagers alentours. Le remplacement des réseaux fixes par les technologies sans fil a souvent été annoncé — par exemple avec la 3G — mais n'a jamais eu lieu.

Conditions du marché

M. Grieder met en avant une réduction par trois des tarifs quand la *Fiber to the home* (FTTH *i.e.* le raccordement des domiciles à la fibre) a été déployée. Cette différence de prix découle du fait que le déploiement de la FTTH, tel qu'il est pratiqué en Suisse, permet d'introduire de la concurrence sur le marché de gros. À Lucerne par exemple, l'opérateur historique Swisscom a construit une infrastructure comportant 4 câbles. L'entreprise publique en possède deux tandis que les fournisseurs (publics) d'électricité détiennent les deux autres. Cette structure permet à un nouvel entrant de pouvoir négocier le prix de l'accès à l'infrastructure. Dans la ville mitoyenne de Kriens en revanche, Swisscom dispose d'un monopole sur l'infrastructure. Ainsi, aucune négociation des tarifs d'accès n'est possible et ceux-ci sont par conséquent substantiellement plus élevés. Il s'ensuit que la ville de Lucerne est couverte par la FTTH, tandis que la couverture de Kriens est nettement moins bonne, alors même que la typologie urbaine de ces deux communes est similaire. Ceci démontre, selon M. Grieder, que le taux de pénétration de la FTTH ne dépend pas de facteurs géographiques, mais plutôt des conditions de la concurrence. Ceci peut contribuer à expliquer pourquoi certains cantons périphériques (Appenzell Rhodes-Extérieures, Nidwald, Valais) possèdent un taux de pénétration parmi les plus élevés de Suisse, supérieur à celui de certains cantons urbains comme Genève et Zurich. L'introduction de la FTTH permet ainsi de créer un *even playing field* pour les nouveaux entrants.

Au niveau de la Suisse, le taux de pénétration de la FTTH n'est que d'un tiers. Même si un taux de pénétration de 100% n'aurait sans doute pas de sens d'un point de vue économique (il ne serait pas réaliste d'amener la

fibre à chaque maison dans chaque village de montagne isolé), ce chiffre est à peine plus élevé que dans le reste de l'Europe, loin du Portugal, de la Lettonie et de la Suède, où ce taux est deux fois plus élevé. Pour M. Pascal Grieder, une des principales raisons à ce retard est que Swisscom n'a que peu d'intérêt à investir dans la FTTH, étant donné que cette technologie favorise la concurrence. Et il n'y a pas d'alternative : en raison de la structure en duopole du marché — Swisscom et UPC Cablecom se partageant les deux tiers du marché — un nouvel entrant n'aurait pas la masse critique pour rentabiliser la construction de son propre réseau. Les fournisseurs d'électricité — qui pourraient réaliser l'investissement dans le cadre du déploiement des *smart meters* — ne reçoivent aucun soutien de Swisscom. Quant aux acteurs indépendants tels que Swiss4Net, ils font face à des barrières administratives pour avoir accès aux gaines. Finalement, le retard dans le déploiement de la fibre freine surtout le développement de la concurrence en Suisse. Dans d'autres pays, où le marché est organisé différemment, ce retard peut être moins dommageable pour les consommateurs.

Comment accélérer le déploiement de la fibre optique en Suisse ?

Pour sortir de ce *statu quo*, il est nécessaire qu'une décision politique soit prise pour développer cette technologie dans un avenir proche. La mesure la plus évidente serait d'imposer que l'accès se fasse à un prix régulé là où il n'y a pas de concurrence sur le marché de gros, à savoir que le propriétaire d'une infrastructure soit contraint d'offrir l'accès aux mêmes conditions dans toute la Suisse, indépendamment du fait qu'il y ait ou non un concurrent dans la commune concernée. Cependant cette solution a été rejetée lors de l'examen de la Loi sur les télécommunications. En effet la clause qui permettait de punir un opérateur abusant de son pouvoir de marché a été retirée. L'autre option est de favoriser l'investissement en baissant les barrières administratives à la construction, en faisant pression sur Swisscom pour qu'il déploie la FTTH, ou encore en subventionnant la construction du réseau dans une optique d'aménagement du territoire, à l'instar du Haut Valais où 70 communes ont constitué une entreprise

publique — Danet S.A. — pour développer la fibre optique dans leur région.

SESSION 5 : LA CONCURRENCE DANS LE DOMAINE DES INFRASTRUCTURES
AMÉLIORE-T-ELLE LA QUALITÉ ET L'EFFICIENCE DES SOINS ?

SESSION 5 : LA CONCURRENCE DANS LE DOMAINE DES INFRASTRUCTURES AMÉLIORE- T-ELLE LA QUALITÉ ET L'EFFICIENCE DES SOINS ?

Mauro Poggia, Conseiller d'État du canton de Genève, chargé du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé

Synthèse : *L'introduction de la concurrence dans le marché de la santé, dont le but annoncé était d'améliorer la qualité et l'efficacité des soins, a généré différents effets pervers : un phénomène d'écrémage (sélection des patients les plus rentables), une surconsommation de services médicaux, et un surinvestissement dans des équipements de pointe fort coûteux. L'organisation du secteur doit absolument être repensée de manière à ce que les acteurs privés et publics développent plus de complémentarité.*

M. Mauro Poggia, Conseiller d'État du canton de Genève en charge du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (DSES), inaugure la première des deux interventions sur la concurrence dans le secteur de la santé. Il présente tout d'abord quelques caractéristiques fondamentales du marché de la santé. En mettant en lumière les différences entre les exigences s'appliquant respectivement aux acteurs privés et publics, il identifie ensuite trois effets négatifs de l'arrivée de la concurrence sur le marché de la santé. Il conclut en suggérant des modifications du cadre légal, susceptibles selon lui de corriger les biais constatés.

Evolution des marchés suisse et genevois de la santé

M. Poggia commence par faire remarquer que : « *Le Parlement fédéral est un peu schizophrène, car il impose aux cantons de faire une planification pour que l'on puisse répondre aux besoins, mais il dit aussi que le patient doit pouvoir aller où il veut* ». Il appelle à une intervention

plus grande au niveau cantonal pour corriger les limites de la déréglementation. L'enjeu est de maîtriser les dépenses de santé en Suisse avant d'avoir à en diminuer la qualité. D'un point de vue théorique déjà, il souligne que le marché de la santé est par nature opaque pour un consommateur captif. Le patient a un besoin impérieux de se soigner (demande inélastique) et n'aura qu'un accès partiel à l'information, la marche à suivre lui étant recommandée par le professionnel de la santé dont il est dépendant. Il est donc peu probable que le marché s'autorégule, ce qui peut être source de dysfonctionnement. Qu'observe-t-on en pratique ? Le Conseiller d'État de Genève souligne une concurrence biaisée entre médecine publique et privée et un surinvestissement à la charge du canton.

La différence la plus notable entre les acteurs publics et privés est sans doute que les hôpitaux publics ont l'obligation d'admettre tous les patients, au contraire des cliniques privées. La conséquence est que les cas les plus complexes — et les plus coûteux — sont traités par l'hôpital public¹¹. Le canton, qui devrait être en charge de la planification des lits, subit cette orientation et se retrouve en situation de payeur puisqu'il assume 55% des coûts de la santé.

Un deuxième point noir est le fait que la déréglementation a entraîné une surcapacité dans les cantons romands. En effet, avec la fin des clauses du besoin en 2009 puis 2011, le nombre de médecins dans le canton de Genève a augmenté de plus de 45%. Selon M. Poggia, cet accroissement de l'offre dans le secteur de la santé a été de nature à générer de la demande se traduisant par une très forte augmentation des dépenses de santé. Ainsi le coût annuel à charge de la LAMal des cabinets médicaux a été multiplié par trois entre 2009 et 2018.

De plus, le développement de la médecine privée crée également un surinvestissement dans les équipements lourds. En effet, afin d'être plus attractifs auprès des clients, les professionnels ont multiplié les

¹¹ Ceci est illustré par l'indice de complexité des cas qui est de 1.26 dans le public contre 0.88 dans le privé en 2016.

SESSION 5 : LA CONCURRENCE DANS LE DOMAINE DES INFRASTRUCTURES
AMÉLIORE-T-ELLE LA QUALITÉ ET L'EFFICIENCE DES SOINS ?

équipements et leur utilisation. Ainsi la densité des appareillages (CT Scanner, IRM et PET Scanner) dans les cantons de Genève et Vaud est particulièrement élevée. La multiplication des équipements soulève la question de leur pertinence tout en sachant que la dispersion des soins qu'ils engendrent peut entraîner une perte de dextérité des médecins et donc une baisse de la qualité des soins.

Solutions possibles

La solution prônée par M. Poggia face à cette situation est de réintroduire une clause du besoin permettant de « *réguler l'offre d'équipements médico-techniques lourds dans le domaine hospitalier ou ambulatoire public et privé* » (Projet de modification de la Loi sur la Santé LS; K1 03). M. Poggia note qu'une fronde s'est déjà organisée afin de laisser faire la concurrence. Plus généralement, il relève qu'il faudrait que l'arrivée d'acteurs privés dans le domaine de la santé se fasse en complément de la médecine publique *via* un renforcement des collaborations entre les acteurs publics et privés. Parmi ces initiatives figure la création de PLEXUS-Santé, une centrale d'achats commune entre les Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG) et le Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV). Selon M. Poggia, il serait profitable que les hôpitaux puissent se fournir en-dehors du marché suisse, de manière à éviter que la LAMal soit grevée par la marge perçue par des grossistes qui n'apportent aucune plus-value. Par ailleurs, les HUG ont mis en place un système de réseau d'urgence en commun avec l'ensemble des cliniques privées. Des collaborations se font en outre avec certaines cliniques dans des domaines particuliers tels que l'oncologie, la chirurgie thoracique, les dialyses ambulatoires, la médecine génétique, ou encore la néonatalogie.

SESSION 6 : UNE ORGANISATION PUBLIQUE DANS LA CONCURRENCE : ENTRE RÉALITÉ ET FICTION

Philipp Müller, Ancien directeur administratif et financier du CHUV
(centre hospitalier universitaire vaudois)

Synthèse : *La concurrence telle que pensée aujourd’hui incite les acteurs à faire du productivisme en multipliant les interventions peu complexes et n’a pas engendré de baisse des dépenses de santé en Suisse, bien au contraire. Pour les hôpitaux universitaires, la concurrence ne se fait pas avec les cliniques privées, mais s’inscrit dans une course à l’excellence avec les autres hôpitaux universitaires tant en Suisse qu’à l’international, notamment en ce qui concerne le recrutement des meilleurs spécialistes. Contrairement à M. Poggia avant lui, il relève que la concurrence est susceptible d’accroître la qualité des soins. Dans un contexte d’explosion des coûts de la pratique médicale de pointe, il convient de voir l’arrivée du secteur privé comme une opportunité de développer des collaborations, mais aussi de maîtriser les dépenses des acteurs publics en recherchant des complémentarités.*

La présentation du Dr Philipp Müller, la deuxième sur le secteur de la santé, s’articule autour de trois points. Tout d’abord, à l’instar de M. Poggia, il dresse un constat mitigé quant aux conséquences de l’introduction de la concurrence dans le marché, puis, s’appuyant sur son expérience d’ancien directeur administratif et financier du CHUV, présente la concurrence telle qu’elle est vécue par un hôpital universitaire ainsi que les spécificités en termes de gouvernance. Enfin, la conclusion dresse les défis pour le marché de la santé.

Effets de la concurrence sur les coûts de la santé

La présentation de M. Müller s'ouvre sur un constat identique à celui de M. Poggia. Malgré l'ouverture à la concurrence, la Suisse reste, après les États-Unis, le pays où la part des dépenses de santé au PIB sont les plus élevées. La hausse des coûts entre 2009 et 2015 est particulièrement importante pour la médecine spécialisée (+31%) et ambulatoire (+34%). Ces chiffres montrent que le marché de la santé ne semble pas tirer de bénéfices de l'arrivée d'acteurs privés. En particulier, M. Müller met en garde contre un risque de productivisme dans un marché qui se caractérise par une élasticité-prix faible de la demande, de fortes asymétries d'information, mais surtout des produits et des coûts hétérogènes : selon le patient, une même procédure n'aura ni la même complexité ni le même coût. Comme M. Poggia avant lui, M. Müller relève que l'offre crée la demande. Il relève toutefois que certains cantons, à l'instar du canton de Vaud, ont adopté avec succès des mesures visant à contenir la croissance de l'offre médicale, en particulier un plafonnement du financement public lorsque la croissance des coûts dépasse le seuil convenu. Il existe en outre un risque d'écrémage car la rémunération perçue pour un acte médical donné est indépendante de la complexité effective du cas. Cela crée une incitation à surproduire des cas simples et éviter ceux compliqués. On peut citer en néonatalogie le cas des « *funny looking babies* » : lorsque l'échographie montre que l'enfant semble présenter un visage aplati, l'hôpital procède à des examens neurologiques. Dans la mesure où les tests ne sont pas rémunérés si l'enfant est en bonne santé et que la naissance peut se faire par voie basse sans complication, le privé préfère orienter ces cas vers le public. Un écrémage est par ailleurs susceptible d'apparaître en fonction de la couverture d'assurance : une enquête de la caisse maladie Helsana montre en effet que les patients au bénéfice d'une couverture privée ou semi-privée ont une probabilité plus élevée d'avoir recours à une opération de la hanche que les patients couverts par l'assurance de base.

Positionnement des hôpitaux universitaires dans la concurrence

Les hôpitaux universitaires ont-ils changé leur stratégie face à une concurrence accrue ? Dans le canton de Vaud où il n'y a pas de clinique de ville, le CHUV n'estime pas faire face à une concurrence locale, les patients préférant se faire soigner dans les hôpitaux les plus proches. Comme sa rémunération absolue est plafonnée, l'hôpital universitaire n'a pas intérêt à surproduire ni recruter des patients privés. Les chiffres indiquent d'ailleurs que le CHUV n'attire qu'une faible patientèle privée et n'engendre pas de distorsion de concurrence. Enfin les hôpitaux publics sont plus chers que les cliniques sur certaines prestations sans pour autant que cela ne détourne les patients. Ceci illustre la faible élasticité-prix de la demande.

S'il n'y a pas de concurrence locale, il existe par contre une concurrence sur le plan national avec les autres hôpitaux universitaires. Malgré l'existence de collaborations, il subsiste une forte incitation à se distinguer dans le domaine des soins hautement spécialisés. La spécialisation dans un domaine permet de se voir délivrer les autorisations de médecine hautement spécialisée. Pour le CHUV, il s'agit notamment de la transplantation cardiaque et pulmonaire. Le CHUV effectue ainsi 400 interventions hautement spécialisées par an, soit un cinquième des interventions pratiquées en Suisse. La concurrence se fait également sur le plan international pour attirer des spécialistes mondiaux. Par exemple le CHUV, après avoir recruté une sommité de l'immunothérapie oncologique, a été nommé parmi les 10 meilleurs hôpitaux mondiaux, ce qui lui a permis de drainer des fonds privés pour la recherche en oncologie. Dans ces deux cas, la concurrence pousse donc à plus de qualité.

Gouvernance des hôpitaux publics

L'exemple mentionné ci-dessus montre qu'une gouvernance proche du pouvoir politique (soit par une relation directe de subordination, soit par une forte représentation du pouvoir politique dans le conseil d'administration) permet parfois de prendre des décisions plus directes et

plus rapides quand celles-ci sont soutenues par une volonté politique et démocratique.

Au sujet de la pertinence de recruter des directeurs financiers du privé pour avoir une gestion privée des hôpitaux publics, M. Müller relève que le directeur financier d'un hôpital universitaire doit avant tout savoir gérer une politique publique. Il faut être à l'intersection entre le politique et l'interne ; être au courant des défis de l'hôpital et avoir cette volonté de transparence. Le directeur financier doit donc être conscient qu'il n'est pas là pour faire uniquement de la finance : il doit faire de la politique financière tout en étant au courant des principaux défis de l'hôpital.

M. Müller note encore qu'une transformation des hôpitaux publics en société anonyme est à considérer. En effet, le passage en société anonyme d'un hôpital régional dans le canton de Zurich lui a permis de faire du *branding* et d'améliorer son efficacité économique et de devenir l'un des hôpitaux publics les plus efficaces de Suisse. Peu importe le statut, les hôpitaux centraux qui sont en concurrence avec les hôpitaux universitaires et des cliniques privées doivent être conscients que les retards pris en termes économiques peuvent avoir des conséquences importantes. À Fribourg par exemple, certains services cliniques ne faisaient pas de suivi des charges ; or ce suivi des coûts doit être fait et, à ce titre, le DRG (forfaits par cas en fonction du diagnostic) peut permettre une comparaison des coûts entre hôpitaux et justifier des études internes plus poussées pour savoir si ces différences sont structurelles.

Défis futurs

En conclusion de son intervention, M. Müller dresse une liste de défis qui guettent les hôpitaux, et plus généralement le secteur de la santé. Dans les années à venir, il devrait y avoir une réduction de la hausse du chiffre d'affaires mais également une pénurie de personnel soignant. Les hôpitaux pourraient également faire face à une diminution de l'offre de médecine générale et de la médecine de ville. Déjà aujourd'hui, la baisse du nombre de gastro-entérologues en cabinet dans le canton de Vaud a induit une nouvelle charge pour le CHUV. Enfin, on constate une

explosion des coûts de la pratique médicale de pointe. A titre d'exemple, un traitement par immunothérapie peut coûter jusqu'à 200'000 francs. Ainsi, ce n'est pas le vieillissement de la population qui va augmenter les coûts à proprement parler mais la croissance des coûts sur les derniers 18 mois de vie. Pour faire face à ces défis, il existe un intérêt à développer des complémentarités entre les acteurs, mais aussi à coopérer *via* des collaborations entre les secteurs public et privé afin que l'hôpital public puisse se concentrer sur son cœur de métier (les soins) en profitant des compétences de certains partenaires dans des domaines spécifiques (par exemple dans les domaines de la logistique et de la restauration). Des exemples récents de tels partenariats pour le CHUV sont : un partenariat avec MVSanté pour développer la chirurgie ambulatoire, l'Hôtel des patients avec Retraites Populaires, la plateforme logistique de Bussigny avec les Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG) et le partenariat avec la clinique de la Source pour avoir accès à leur robot chirurgical. Enfin on peut encore relever la création d'un réseau romand d'oncologie en partenariat avec les HUG et les cliniques privées.

SESSION 7 : LA SSR, SERVICE PUBLIC EN AUDIOVISUEL EN CONCURRENCE DÉLOYALE

Raymond Loretan, Ancien président de la SSR

Synthèse : *Dans un contexte difficile pour la presse suisse, la SSR est tiraillée entre ses missions de service public, en particulier la nécessité d'avoir un ancrage régional et de soutenir la production de programmes culturels et sportifs souvent non rentables, et la recherche de l'efficacité économique de son activité. Pour réaliser sa transition, il convient de réussir à activer certains leviers dont le fait de générer des revenus publicitaires en ligne, mais aussi de redimensionner l'offre. C'est d'ailleurs à ce défi que fait face l'ensemble du paysage médiatique helvétique. Dans ce contexte, la SSR n'a pas vocation à être un acteur dominant, mais plutôt à s'inscrire en complément du secteur privé avec lequel des collaborations stratégiques doivent être mises en œuvre.*

La dernière intervention est faite par M. Raymond Loretan, ancien président de la Société Suisse de Radio diffusion et télévision (SSR). Il y dresse tout d'abord les défis à relever pour la SSR : conjuguer mission de service public et bonne gestion économique et s'intégrer dans un paysage médiatique changeant. Il développe ensuite l'importance d'une collaboration accrue des différents acteurs médiatiques, avant de conclure en identifiant quatre axes de réformes pour la SSR, tant au niveau de ses produits que de sa gouvernance.

Les missions de la SSR et leur financement

Une caractéristique importante de la SSR repose dans la structure de son financement. Elle reçoit en effet chaque année 1,2 milliards de francs provenant de la redevance, ressources qui sont complétées par 300 millions de francs de revenus publicitaires. Cependant, ces revenus sont assortis d'obligations de service public, définies dans le cadre de la concession octroyée par le Conseil fédéral, lequel n'a toutefois aucune

possibilité d'influencer le contenu des émissions. Ces obligations, fort coûteuses pour la SSR, garantissent l'ancrage de la SSR dans toutes les régions linguistiques, ainsi que la diffusion de programmes non rentables, notamment sportifs et culturels. Ces programmes non rentables, qui représentent 80% des programmes diffusés par la SSR, ne pourraient pas être diffusés sans la contribution de la SSR. Ceci est un important rôle non économique joué par la SSR. La SSR contribue de plus de manière déterminante à la production cinématographique suisse, notamment en subventionnant de nombreux festivals de cinéma.

Il existe nécessairement des conflits entre ces missions et une gestion efficiente de l'entreprise. A titre d'illustration, M. Loretan mentionne l'ancrage régional des 6000 employés qui limite les possibilités de regroupement des services alors que les entreprises privées se développent aujourd'hui dans la région de Zurich. La nouvelle concession clarifie cependant le mandat des prestations de la SSR jusqu'en 2022. Il est prévu qu'une plus grande partie de la redevance soit allouée aux informations et serve à favoriser l'intégration de la jeunesse dans la culture suisse. A l'inverse le contenu sportif doit être développé davantage en collaboration avec les autres médias, ce qui suppose d'améliorer les relations de la SSR avec ces derniers. Un redimensionnement de l'offre est également nécessaire, ce qui pourrait par exemple impliquer la transformation de la seconde chaîne romande en une chaîne purement numérique. Concernant la gouvernance de l'entreprise, un plan prévoit des économies de l'ordre de 100 millions de francs par an, à travers la suppression de 170 emplois et une diminution importante des charges immobilières.

L'avenir de la presse suisse

Plus généralement, une réflexion doit être menée sur l'avenir de la presse en Suisse dans un contexte en profonde mutation. Les médias font face à trois défis. Premièrement, la nature des programmes a changé avec une multiplication de contenus simplistes qui visent avant tout à stimuler l'émotion plutôt que la raison. D'autre part, le développement de cette

offre s'accompagne également parfois d'un repli identitaire, avec une offre qui devient donc très fragmentée. Les habitudes des utilisateurs changent avec par exemple une demande plus faible pour les émissions d'information. Ainsi, 36% des personnes en Suisse ne consomment pas de médias d'information. Cette proportion atteint 53% des moins de 30 ans. Enfin, les consommateurs sont devenus beaucoup plus exigeants, tout en étant de moins en moins disposés à payer car ils ont un accès à une offre illimitée de contenus gratuits en ligne. En effet, le basculement dans le numérique a permis la concurrence des plateformes internet telles que Youtube.

Au cours de la dernière décennie, la presse a perdu plus d'un milliard de francs de recettes, soit la moitié de ses recettes publicitaires. Aujourd'hui, 70% de la publicité en ligne est captée par les moteurs de recherche. Les médias suisses ont réagi en créant une alliance pour le contenu en ligne avec la création d'un login unique. Pour la SSR, un point important pour son développement est de recevoir l'autorisation de faire de la publicité en ligne afin de profiter d'une source de revenus qui lui échappe jusqu'à présent. Cependant dans le cas où cela ne serait pas suffisant, il faudra peut-être mettre en place une aide à la presse, indirecte pour éviter toute ingérence. Dans ce paysage changeant, la SSR n'a pas vocation à être un acteur dominant, mais bien un complément au secteur privé par le développement de collaborations stratégiques (qui n'excluent pas une concurrence sur les produits) et un partage équitable des recettes publicitaires : « Le temps de la concurrence pour le petit marché suisse est passé, nous devons entrer dans un temps de la complémentarité ». La SSR doit jouer un rôle moteur, fédérateur, dans la création de ces coopérations.

Quatre axes de réforme

En guise de conclusion, M. Loretan identifie quatre axes pour les réformes de la SSR. Premièrement, la SSR doit se différencier des autres acteurs médiatiques et renforcer ses spécificités propres au service public. Deuxièmement, elle doit investir dans la mise en valeur de la diversité

suisse en termes de langues et de cultures. Troisièmement, la SSR doit gagner en efficacité. Le dernier axe est celui de la gouvernance. Il faut mettre en place une gouvernance non politisée : il ne doit pas y avoir d'ingérence de la politique dans la conduite de l'entreprise. Aujourd'hui 6 des 9 membres du conseil d'administration sont politisés alors que cela n'apparaît pas nécessaire. D'autre part, la structure actuelle, combinant une structure associative et une structure d'entreprise, n'est pas adaptée. La SSR devrait devenir une véritable SA et être davantage professionnalisée.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les différentes interventions qui ont marqué cette Journée de la Gouvernance des Entreprises Publiques permettent de tirer quelques enseignements de portée générale.

Tout d'abord, en Suisse, tous les secteurs ne sont pas concernés de la même façon par l'ouverture à la concurrence. Tandis que le secteur de la santé et celui de la radio-télévision sont aujourd'hui soumis à une concurrence accrue, la concurrence reste encore relativement faible dans le domaine des télécommunications en dépit du processus de libéralisation initié il y a déjà 20 ans. Ceci est particulièrement marqué dans le cas de la fibre optique. Le marché de l'électricité connaît lui aussi une concurrence limitée.

Dans plusieurs secteurs, la concurrence asymétrique entre les acteurs publics et privés génère des phénomènes d'écrémage qui ont pour conséquence que la concurrence conduit paradoxalement à une augmentation des coûts pour le public. L'impact de la concurrence sur la qualité, quant à lui, donne lieu à des interprétations contrastées.

Plusieurs intervenants ont relevé l'importance de la complémentarité – en lieu et place de la concurrence – entre les acteurs publics et privés afin de garantir une offre de qualité tout en maîtrisant les coûts, en particulier dans le domaine de la santé et des médias.

Finalement, les différents intervenants s'accordent à dire que le cadre légal suisse n'est pas entièrement adapté aux défis actuels et futurs, en particulier lorsqu'il s'agit de maîtriser les coûts de la santé, de permettre le développement du réseau de fibre optique, ou encore d'assurer la sécurité de l'approvisionnement en électricité alors que les marchés suisse et européen sont de moins en moins intégrés.

In der gleichen Reihe

Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
295	FÜGLISTALER Gabriel The Principle of Subsidiarity and the Margin of Appreciation Doctrine in the European Court of Human Rights' Post-2011 Jurisprudence, 2016
296	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2015 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2015 des finances cantonales et communales, 2016
297	DIEU Anne Apports et limites des ententes intercantionales. Le cas de l'enseignement des langues «étrangères» à l'école primaire, 2016
298	KNOEPFEL Peter Zur Gouvernanz des „Lokalen“ - On the Governance of the 'Local', 2016
299	LAPRAZ Elisabeth L'initiative populaire fédérale «Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)», 2017
300	WEIL Sonia 25 Jahre New Public Management in der Schweiz – Zehn Gestalter erzählen, 2017
301	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2016 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2016 des finances cantonales et communales, 2017
302	HIERHOLZ Ladislas Internats de protection des mineurs, Incidences relatives à l'absence de méthode standardisée concernant la délégation de l'action socioéducative, 2018
303	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich der Kantons- und Gemeindefinanzen – Methodik 2.0 Comparatif des finances cantonales et communales – Méthodologie 2.0, 2018
304	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2017 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2017 des finances cantonales et communales, 2018
305	LADNER Andreas Der Schweizer Föderalismus im Wandel, Überlegungen und empirische Befunde zur territorialen Gliederung und der Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung in der Schweiz, 2018
306	CUGNY Fany Analyse de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes adultes réfugiés en situation de vulnérabilité, à partir de la perception des acteurs, 2019
307	MBAV YAV Germain Vers le « législateur évaluateur » ? Nécessité de surveiller l'exécution et les effets des lois en République démocratique du Congo, 2019
308	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2018 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2018 des finances cantonales et communales, 2019
309	IMELLI Michela Lisa Prestations linguistiques de la Confédération. Faire ou faire faire? 2019

L'IDHEAP en un coup d'œil

Champ

L'IDHEAP est, en Suisse, le seul centre d'enseignement, de recherche et d'expertise intégralement dédié au secteur public. Différentes disciplines des sciences humaines et sociales -adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic- y sont représentées, garantissant ainsi une approche pluridisciplinaire. Mentionnons le droit, l'économie, le management et la science politique.

L'IDHEAP est un observateur indépendant et un fournisseur de conseils reconnu par les administrations, les responsables politiques et la Confédération. L'Institut est accrédité par la Confédération et au niveau international (*European Association for Public Administration Accreditation-EAPAA*). Fondé en 1981, il est intégré depuis 2014 dans la faculté de droit, de sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne.

Vision

À l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Missions

- 1. Enseignement universitaire : former les él·e·s et cadres actuels et futurs du secteur public**
 - Doctorat en administration publique
 - *Master of Advanced Studies in Public Administration* (MPA)
 - *Master of Arts in Public Management and Policy* (Master PMP)
 - *Diploma of Advanced Studies* (DAS) en administration publique
 - Certificat exécutif en management et action publique (CEMAP)
 - *Certificate of Advanced Studies* en administration publique (CAS) dans différents domaines
 - Séminaire pour spécialistes et cadres (SSC)

- 2. Recherche : ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique**
 - Projets de recherche fondamentale ou appliquée
 - Publications scientifiques
 - Direction de thèses de doctorat en administration publique
 - Conférences et colloques scientifiques

- 3. Expertise et conseil : apporter des solutions innovantes**
 - Mandats au profit du secteur public et parapublic
 - Mandats en Suisse et à l'étranger

- 4. Services à la cité : participer aux discussions sur les enjeux de société**
 - Interventions dans les médias
 - Articles et conférences de vulgarisation
 - Renseignements ponctuels offerts aux administrations publiques

Alors que certains marchés étaient entre les mains exclusives de monopoles publics, une vague de libéralisation et d'ouverture des marchés a pris forme dans de nombreux pays dès le milieu des années 1990. En Suisse, divers marchés ont ainsi été ouverts à la concurrence, en particulier les marchés des télécommunications (1997) et des colis (2004), tandis que d'autres marchés ont été ouverts partiellement à l'instar du courrier postal (2006) et de l'électricité (2009). Dans un même temps, alors qu'elles se retrouvaient désormais concurrencées dans leur secteur historique de monopole, certaines entreprises publiques ont étendu leurs activités vers des secteurs traditionnellement concurrentiels. Cette porosité croissante entre des marchés et des statuts historiquement distincts n'est pas sans soulever d'importantes questions quant à leur régulation et leur gouvernance.

La Suisse est-elle dotée d'un cadre légal approprié pour encadrer et réguler les entreprises publiques soumises aux pressions sans cesse croissantes du marché et à un environnement de plus en plus complexe? Quelles réformes faut-il attendre dans la structure de gouvernance interne des entreprises publiques faisant face désormais à la pression concurrentielle? Comment ces marchés vont-ils continuer à évoluer et quelles adaptations – du cadre de la régulation, comme de la gouvernance des entreprises publiques, voire du service universel – s'imposent pour le futur?

Autant de questions qui sont au cœur des réflexions menées par les différent.e.s intervenant.e.s de cette journée.

Während gewisse Märkte seit jeher in den Händen von öffentlichen Monopolen lagen, hat in vielen Ländern ab Mitte der 1990er-Jahre eine Liberalisierungs- und Markteröffnungswelle stattgefunden.

In der Schweiz, sind verschiedene Märkte für den Wettbewerb geöffnet worden, insbesondere der Telekommunikationsmarkt (1997), und der Paketmarkt (2004), während andere Märkte nur teilweise geöffnet wurden, zum Beispiel der Briefmarkt (2006) und der Strommarkt (2009). Einige öffentlichen Firmen haben sich, noch während sie als Monopole in einem scharfen Wettbewerb standen, in traditionelle Wettbewerbsmärkte ausgeweitet. Die zunehmende Porosität zwischen traditionell getrennten Märkten stellt wichtige Fragen über die Regulierung dieser Märkte, sowie über den Status der Öffentlichen Firmen, die auf diesen Märkten tätig sind.

Ist die Schweiz mit einem angemessenen Rechtsrahmen ausgestattet, um öffentliche Firmen, die unter steigendem Marktdruck stehen und mit einem immer komplexeren Umfeld konfrontiert sind, zu regulieren? Welche Reformen wären notwendig in der internen Führungsstruktur der unter Wettbewerbsdruck stehenden öffentlichen Firmen? Wie werden sich diese Märkte künftig entwickeln? Welche Anpassungen des Regulierungsrahmens und der internen Führungsstruktur der öffentlichen Firmen (oder sogar des Universaldienstes) werden in der Zukunft notwendig?

All diese Fragen stehen im Mittelpunkt der Überlegungen der ReferentInnen dieser Tagung.