



LA VOIX DES CONSOMMATEURS

Chiffres, analyses et décryptages

02/24

Zoom sur :

**Les opérations en
milliards des
entreprises d'État**

Éditorial



Felix Schneuwly
Head of Public Affairs

Détenue à 51 % par la Confédération, l'entreprise Swisscom rachète pour huit milliards d'euros l'opérateur de télécommunications Vodafone Italia. Elle doit ensuite être fusionnée avec Fastweb, filiale italienne de Swisscom.

Loin de moi la prétention de juger si cette fusion est judicieuse ou non, et si le prix élevé de la transaction est justifié. Les questions cruciales sont beaucoup plus importantes : l'État doit-il prendre des risques entrepreneuriaux ? Doit-il concurrencer des entreprises dans un secteur où opèrent également des acteurs du privé ?

On me rétorquera peut-être que Swisscom a fait l'objet d'une privatisation en 1998. Certes, mais c'est une privatisation en demi-teinte.

Je ne suis ni contre l'État, ni contre Swisscom. Mais l'État ferait mieux de s'en tenir au principe de subsidiarité inscrit dans la Constitution fédérale et de n'œuvrer que dans les domaines où les acteurs privés ne fournissent pas de services, tels que le réseau routier ou le service universel de la Poste.

Des entreprises partiellement privatisées en activité dans les secteurs de l'énergie, des banques ou des télécommunications versent chaque année des millions à la Confédération et aux cantons, pour le plus grand bonheur de nombreux politiques. Des retombées qui créent des dépendances et altèrent l'objectivité. La Confédération est aux prises avec des conflits d'intérêts parce qu'elle est actrice d'un marché dont elle contribue elle-même à définir les règles.

Les pouvoirs publics devraient se retirer dès lors que les acteurs du privé sont suffisamment présents. Il ne s'agit aucunement de démanteler le service public, mais plutôt de mettre un terme aux contrats en milliards signés par des entreprises d'État dont les risques pèsent sur le dos des contribuables.

comparipedia

Garantie de l'État

La garantie explicite de l'État implique qu'en cas de crise majeure et de faillite imminente d'une entreprise, telle une banque cantonale, la Confédération ou un canton prend en charge l'intégralité des dettes de cette dernière.

La garantie implicite de l'État repose sur l'hypothèse selon laquelle des établissements d'importance systémique – de par leur taille et leur importance – bénéficieraient eux aussi d'une aide de l'État, au motif que leur disparition aurait des conséquences graves voire incontrôlables sur l'ensemble de l'économie (too big to fail).



Contribution de Swisscom aux caisses de l'État par tête

Versement de Swisscom à la Confédération en 2023

581 millions de francs

Bénéfice par ressortissant·e suisse

79,45
francs

Résident·e·s en Suisse titulaires de la nationalité suisse en 2023

6,5
millions

Ressortissant·e·s suisses à l'étranger en 2023

813'000

Sources : admin.ch, ch-info.swiss, bfs.admin.ch

Participations de l'État dans les entreprises de télécommunications

Suisse



51 %
des actions de Swisscom

Allemagne



30,5 %
des actions de Deutsche Telekom

Source :
ministère fédéral
des Finances
allemand

Autriche



28,4 %
des actions de Telekom Austria (A1)

Source :
structure de l'actionnaire
publiée par A1

France



13,4 %
des actions d'Orange S.A.

Source :
MarketScreener
Orange Stocks

Italie



9,81 %
des actions de TIM S.p.A

Source :
Details of the significant
shareholdings Gruppo TIM

Sources : ministère fédéral des Finances allemand, a1.group



Les auteurs

Barbara Schaffner
Conseillère nationale PVL

Est-il du devoir de l'État suisse de proposer des services de télécommunications en Italie ? Formulée ainsi, la question appelle clairement une réponse négative à quiconque elle est posée, affirme **Barbara Schaffner**, conseillère nationale PVL. Néanmoins, la perspective de faire des profits en Italie qui viendront gonfler les caisses de l'État est tentante. Selon Barbara Schaffner, la situation de Swisscom illustre le rapport complexe qui existe entre la fourniture de services publics de base garantis par l'État et le marché concurrentiel des télécommunications. À ses yeux, une entité hybride comme Swisscom n'est pas nécessairement la meilleure option, mais plutôt une solution transitoire. → [Page 5](#)

Susanne Vincenz-Stauffacher
Conseillère nationale PLR

Susanne Vincenz-Stauffacher, conseillère nationale PLR, estime que les entreprises proches de l'État se sont étoffées ces dernières années et se transforment de plus en plus en espèces d'épicerie générales. Elle soulève donc la question de savoir dans quelle mesure ces entreprises se servent des garanties d'existence dont elles jouissent de fait pour bénéficier d'un avantage concurrentiel. Pour la conseillère, cela relève de l'évidence : « Une entreprise couverte par l'État peut être tentée de prendre davantage de risques, ou de fixer des prix ou des tarifs plus bas, que ne le ferait une entreprise privée. » → [Page 7](#)

Gregor Rutz
Conseiller national UDC

Pour **Gregor Rutz**, conseiller national UDC, l'exercice par le secteur public d'une activité économique entraîne des distorsions de concurrence. Le fait que l'État s'immisce de plus en plus dans les sphères privées est une mauvaise habitude. Toujours selon M. Rutz, le danger est particulièrement sérieux lorsque des entreprises contrôlées par l'État prennent de gros risques. Si les amortissements de plusieurs milliards réalisés au titre du rachat de Vodafone Italia risquent de mettre en péril la substance de Swisscom, au bout du compte, ce sont les contribuables qui auraient à répondre de tous les risques commerciaux. « Les entreprises dans lesquelles la Confédération détient des participations doivent remplir les tâches prévues par la loi et se concentrer dessus », explique M. Rutz. → [Page 9](#)

Min Li Marti
Conseillère nationale PS

Min Li Marti affirme que l'achat de Vodafone Italia par Swisscom ravive la vieille discussion sur la privatisation des entreprises publiques. Mais la conseillère nationale socialiste considère qu'une vente des parts de la Confédération dans Swisscom ne serait pas une bonne affaire. Être actionnaire majoritaire de Swisscom rapporte beaucoup plus de bénéfices à la Confédération que de vendre l'entreprise. « De plus, Swisscom est une meilleure affaire que les grandes banques, dont la Confédération doit également supporter les risques, mais dont les bénéfices sont pour elle beaucoup moins tangibles », déclare-t-elle. → [Page 11](#)



Mandat de service universel ou marché libre ?



Barbara Schaffner

Conseillère nationale PVL

Les missions traditionnelles de service universel sont de plus en plus proposées par des entreprises privées. L'État doit décider de la manière dont il compte, dans l'avenir, assurer le service universel.

Dans un monde de plus en plus globalisé, les États sont confrontés au défi de trouver un équilibre entre garantir des services de base et favoriser la compétitivité des marchés. Une ligne de crête qu'illustre parfaitement le secteur des télécommunications, bien que des questions similaires se posent aussi dans les services postaux, la finance ou l'approvisionnement énergétique.

Les télécommunications sont essentielles pour assurer l'inclusion numérique et l'accès à l'information de toutes les citoyennes et tous les citoyens. Une couverture réseau adéquate et des tarifs abordables sont donc indispensables à la réduction du fossé socio-économique et au renforcement de la cohésion sociale. C'est pourquoi, historiquement, de nombreux États ont contrôlé les entreprises de télécommunications, que ce soit partiellement ou totalement.

Or, l'environnement des télécommunications connaît un développement technologique fulgurant, et la libéralisation des marchés a entraîné une concurrence accrue avec les acteurs privés. Les entreprises publiques qui agissaient autrefois en tant que monopoles doivent désormais s'affirmer dans ce nouvel environnement.

Swisscom, entreprise détenue majoritairement par la Confédération, opère depuis longtemps dans l'économie de marché et vient d'étendre ses activités en Italie. Les huit milliards d'euros sont-ils investis judicieusement dans l'économie de marché ? Il y a lieu de le penser, oui. La reprise de l'opérateur de téléphonie mobile Vodafone Italia crée des synergies considérables avec la société Fastweb, déjà détenue par Swisscom. Ensemble, ils forment le deuxième plus grand opérateur de télécommunications en Italie.

Est-il du devoir de l'État suisse de proposer des services de télécommunications en Italie ? Quiconque se voit poser cette question répond sans hésiter par la négative.

Néanmoins, la perspective de faire des profits en Italie dont les retombées gonfleront les caisses de la Suisse ou renforceront le développement de son infrastructure de télécommunications est tentante pour beaucoup. Lorsque la conjoncture est au beau fixe, c'est un scénario convaincant. Mais les temps ne sont pas toujours roses : une entreprise peut être dépassée par une mutation du marché ou une évolution technologique, comme le développement fulgurant des télécommunications par satellite. En pareil cas, l'État ne devrait pas être impacté. Au contraire : si ces nouvelles technologies ouvrent des options améliorées pour la fourniture de services de base essentiels dans un État, ce dernier devrait alors même s'en trouver renforcé.



Ces services essentiels comprennent ceux du domaine des télécommunications, à savoir la téléphonie, la connexion à un réseau Internet rapide pour tous les ménages ainsi que la garantie de pouvoir accéder aux communications d'urgence. Les exigences à leur égard doivent pouvoir être définies et faire l'objet d'un appel d'offres de manière technologiquement neutre. L'État ne devrait intervenir – en investissant lui-même ou en édictant des réglementations strictes – que si ses besoins ne peuvent être couverts par le marché et/ou si des monopoles naturels sont concernés. Ainsi, dans le cas de Swisscom, l'entreprise n'aurait plus à fournir « gratuitement » – c'est-à-dire au moyen de subventions croisées – des services non rentables tels que l'accès à une connexion Internet haut débit jusque dans les vallées de montagne les plus reculées : cette offre serait tarifée de manière explicite et transparente. Pour ce faire, elle doit s'exposer à la concurrence d'autres opérateurs.

S'agissant des investissements en Italie ou ailleurs, un Swisscom indépendant de l'État serait libre d'adapter sa stratégie à l'économie de marché sans tenir compte de principes politiques.

Dans l'ensemble, la situation de Swisscom et d'entreprises similaires illustre la tension complexe entre la fourniture de services publics de base garantis par l'État et les entreprises à économie de marché dans un marché des télécommunications de plus en plus mondialisé et concurrentiel. Une entité hybride comme Swisscom n'est pas nécessairement la meilleure option, mais plutôt une solution transitoire.



Pour une lutte à armes égales avec les entreprises publiques suisses



Susanne Vincenz-Stauffacher
Conseillère nationale PLR

Les entreprises privées se retrouvent de plus en plus souvent en concurrence avec des entreprises appartenant à l'État, lesquelles disposent de nombreux avantages, par exemple en matière de financement ou de possibilité de subventions croisées.

Les stratégies d'acquisition et les aventures à l'étranger des entreprises d'État suisses font régulièrement l'objet de reportages dans les médias. À titre d'exemple, Swisscom a récemment annoncé le rachat de Vodafone Italia pour huit milliards d'euros, et la Poste a déclaré l'été dernier reprendre une société de logistique en Alsace. Une récente communication réalisée dans le cadre de « FutureHealth Basel » donne à voir l'image que le géant jaune a de lui-même, s'y décrivant comme un « prestataire intégral dans le secteur de la santé ». Ces dernières années, les entreprises proches de l'État se sont étoffées et se transforment de plus en plus en espèces d'épicerie générales. La question se pose donc inévitablement de savoir dans quelle mesure la garantie de leur existence, dont elles jouissent de fait, leur sert d'avantage concurrentiel sur le secteur privé. Car il est évident qu'une entreprise couverte par l'État peut être tentée de prendre davantage de risques – ou de fixer des prix ou des tarifs plus bas – que ne le ferait une entreprise privée.

Pour enrayer le risque de distorsion de concurrence par rapport aux entreprises suisses, le législateur doit donner des mandats clairs aux entreprises publiques. Les politiciennes et politiciens bourgeois réclament depuis des années des conditions de lutte « à armes égales ». La teneur de cette revendication est claire : les entreprises publiques doivent se limiter à leur mandat principal. L'exemple susmentionné de la Poste et de son acquisition d'une entreprise de logistique en France soulève la question légitime de savoir dans quelle mesure la fourniture de services logistiques complets, y compris de stockage et de dédouanement, sont couverts par le but de l'entreprise tel que l'art. 3 de la loi sur l'organisation de la Poste le définit. « Chacun son métier, les vaches seront bien gardées », est-on tenté de rappeler aux entreprises d'État. Mais il faut également tenir compte de l'impasse où elles se trouvent : d'un côté, il leur faut peser le moins possible sur les contribuables et, de l'autre, réagir de manière flexible et efficace aux nouveaux défis, par exemple dans le secteur des télécommunications.

La question de savoir si les entreprises d'État doivent être autorisées ou non à procéder à des rachats à l'étranger doit faire l'objet d'un examen approfondi. Je ne pense pas qu'elle appelle une réponse universelle. C'est plutôt le mandat légal qui est déterminant. Si son accomplissement requiert des rachats à l'étranger, par exemple pour acquérir du savoir-faire ou un logiciel, alors cette opération devrait être possible. Une interdiction générale ne me semble pas judicieuse. La Confédération, en tant qu'actionnaire majoritaire, assume également les risques liés aux aventures à l'étranger. En contrepartie, une partie des bénéfices lui est reversée. En revanche, lorsqu'une entreprise publique outrepassa son mandat légal, les parties concernées devraient être détachées ou les entreprises, (partiellement) privatisées.



Ma conclusion : les solutions de marché sont par essence meilleures pour les consommatrices et les consommateurs qu'une surréglementation des marchés. La concurrence conduit à une plus grande liberté de choix, à des prix plus bas et a généralement une influence positive sur la qualité. Mais lorsque l'État est concurrent d'entreprises privées, il est impératif, pour le maintien d'une concurrence loyale, que l'entreprise de droit public ne puisse tirer aucun avantage de sa garantie de fait de l'État. Il faut donc une réglementation claire sur les services que les entreprises fédérales peuvent fournir en concurrence avec les entreprises privées, y compris des règles qui compensent les avantages dont jouissent les entreprises d'État par rapport aux entreprises privées. Il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine – le Conseil fédéral et le Parlement sont appelés à agir !



L'État en tant qu'acteur du secteur privé : une évolution dangereuse



Gregor Rutz

Conseiller national UDC

L'empreinte de l'État augmente, écrivait en octobre dernier l'hebdomadaire économique suisse de langue allemande *Handelszeitung*. Alors que la progression du secteur privé n'a pas dépassé 7 %, celle du secteur public a atteint 12 % ces dernières années. De nouveaux risques pèsent sur les contribuables.

C'est une mauvaise habitude de l'époque que l'État s'immisce de plus en plus dans les sphères privées. L'exercice par le secteur public d'une activité économique entraîne des distorsions de concurrence. Le danger survient lorsque des entreprises contrôlées par l'État concluent des affaires risquées et prennent de gros risques : en pareil cas, ce n'est pas l'entreprise elle-même qui les assume, mais les pouvoirs publics. Les affaires Swissair, UBS et Credit Suisse en disent long. Et pourtant, il est difficile de dire que des leçons en ont été tirées.

L'exemple le plus récent concerne Swisscom, qui compte racheter la société Vodafone Italia pour huit milliards d'euros. La Confédération, avec une courte avance, détient la majorité des participations dans Swisscom. Tant qu'elle y sera actionnaire, Swisscom ne sera pas une société privée indépendante et ce, même si elle est organisée conformément au droit privé. La Confédération et, en fin de compte, les contribuables répondent de tous les risques commerciaux, y compris dans le cadre d'activités à l'étranger.

Avec le projet de rachat de Vodafone Italia, Swisscom prend un risque énorme. Des amortissements à hauteur de plusieurs milliards mettraient en péril la substance de l'entreprise. La Confédération, et donc les contribuables, en répondraient. Un cas similaire a déjà eu lieu en 2005 : à l'époque, Swisscom convoitait l'entreprise irlandaise Eircom. Ce n'est qu'après que le Conseil fédéral a menacé d'intenter une action en responsabilité que Swisscom a renoncé à l'opération. Eircom a finalement demandé l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité en 2011 en raison de ses quatre milliards d'euros de dettes.

Les décideurs doivent remettre les choses au clair : les entreprises publiques comme la Poste, proches de l'État comme Swisscom ou financées et mandatées par les pouvoirs publics comme la SSR ne sont pas dans la même situation que les acteurs privés du marché. Certaines activités leur sont interdites.



Autre exemple : Postfinance qui, s'il n'en tenait qu'au Conseil fédéral, serait aujourd'hui une véritable banque, partiellement privatisée et autorisée à octroyer des crédits et des hypothèques. Et ce, malgré l'absence de compétence constitutionnelle et de défaillance du marché. Mais en réalité, tout le monde sait que l'octroi de crédits et d'hypothèques par Postfinance n'a pas de base constitutionnelle suffisante. La répartition des compétences est sans équivoque : aux termes de l'art. 3 de la Constitution, dans notre système fédéraliste, les cantons ont une compétence générale subsidiaire. Toutes les tâches qui, selon la Constitution, n'incombent pas explicitement à la Confédération relèvent de la compétence des cantons.

Malgré cette réglementation claire, un avis du Conseil fédéral a trouvé le moyen d'établir que l'interprétation précise de la notion de « tâche » employée dans la Constitution fédérale n'était pas évidente. Toute activité d'intérêt public ne serait pas nécessairement une tâche au sens de la Constitution. Toutes les obligations de l'État ne seraient pas des tâches ; par conséquent, toutes les activités de l'État ne seraient pas nécessairement des tâches au sens de l'art. 42 Cst. Un raisonnement dangereux.

Revenons à la raison : les entreprises dans lesquelles la Confédération détient des participations ou qui sont financées par des fonds publics doivent remplir les tâches prévues par la loi et se concentrer dessus. Quiconque souhaite entreprendre dans le privé, conquérir des parts de marché ou prendre d'autres risques doit partir dans le secteur privé ou refuser la participation de la Confédération. Toute autre voie n'est pas défendable sur le plan réglementaire.



Vendre Swisscom serait une mauvaise affaire



Min Li Marti

Conseillère nationale PS

L'achat de Vodafone Italia par Swisscom ravive une vieille discussion sur la privatisation des entreprises publiques. Or, la vente des parts de la Confédération dans Swisscom serait une très mauvaise affaire.

Depuis des années, des voix s'élèvent pour la vente totale ou partielle des entreprises publiques telles que Swisscom, la Poste ou les CFF. Elles sont particulièrement fortes chez Swisscom, où la participation majoritaire de la Confédération ne s'élève plus qu'à 51 %. L'annonce de l'acquisition de Vodafone Italia en mars 2024 leur donne une nouvelle occasion de se faire entendre. L'extension des activités à l'étranger serait trop risquée et conduirait à des distorsions de marché. Le problème se posait déjà lors de l'acquisition du fournisseur d'accès à Internet italien Fastweb. À l'époque, si la reprise a défrayé la chronique, c'est parce que l'entreprise était impliquée dans des scandales avant même le rachat. Le prix de vente, jugé trop élevé, a lui aussi prêté à la critique. L'acquisition de Fastweb était nettement plus risquée pour Swisscom, qui connaissait le marché italien encore moins qu'aujourd'hui. En revanche, celle de Vodafone Italia laisse augurer d'importantes synergies avec Fastweb, filiale de Swisscom, qui a généré de bons chiffres ces dernières années. Cette opération est également dans l'intérêt direct de la Suisse. Sans elle, Swisscom souffrirait de désavantages concurrentiels sur le marché libéralisé.

Que l'acquisition de participations à l'étranger soit considérée avec un certain scepticisme est compréhensible, tout comme l'attente selon laquelle une entreprise aux mains de l'État doit éviter les risques de réputation. Dans le même temps, il n'est pas question qu'une entreprise détenue par les pouvoirs publics ne soit pas tenue de bien gérer ses affaires. Or, la bonne gestion d'une entreprise implique aussi un certain niveau de risque entrepreneurial, surtout lorsque son marché est en pleine transformation. Pour garantir la pérennité d'une entreprise, il faut qu'elle soit conduite comme telle. C'est particulièrement vrai pour la Poste, dont le cœur de métier subit de profondes mutations.

Pour être en mesure de fournir des prestations de service public ou apparentées, il faut que ces entreprises restent fortes. La population veut ces prestations qu'elle tient en estime : elle s'oppose à la fermeture des bureaux de poste et au démantèlement des distributeurs automatiques de billets et s'engage pour que la périphérie bénéficie elle aussi d'une fibre optique de qualité. Ce qui est tout à fait justifié, même si le service public ne peut pas et ne doit pas fonctionner comme au XIX^e siècle. Swisscom, la Poste et les CFF fournissent des services publics y compris là où ils ne sont pas rentables, dans les endroits qui n'attirent pas les entreprises privées. Ce qui saute aux yeux pour la Poste et les CFF est aussi vrai pour Swisscom qui, par exemple, a déployé son infrastructure au-delà de ce qu'exigeait la loi.



Si Swisscom est une bonne affaire pour les contribuables, c'est également grâce à sa marge de manœuvre entrepreneuriale. L'opérateur de télécommunications a versé 24 milliards à la Confédération au travers de dividendes, réductions de valeur nominale et rachats d'actions, c'est-à-dire plus que le coût du projet du siècle de nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA). Par ailleurs, Swisscom est le cinquième contribuable de Suisse et verse chaque année 0,9 milliard d'impôts et de taxes aux assurances sociales (AVS/AI). Être actionnaire majoritaire rapporte donc beaucoup plus d'argent à la Confédération que de vendre Swisscom. Pour les contribuables, si vous me permettez cette remarque, c'est aussi une bien meilleure affaire que les grandes banques, dont la Confédération doit également supporter les risques, mais dont les bénéfices sont pour elle beaucoup moins tangibles.



Éditeur

fr.comparis.ch
Birmensdorferstrasse 108
8003 Zurich

fr.comparis.ch

Réactions

media@comparis.ch

À propos de comparis.ch

Avec plus de 80 millions de visites par an, comparis.ch compte parmi les sites Internet les plus consultés de Suisse. L'entreprise compare les tarifs et les prestations des caisses maladie, des assurances, des banques et des opérateurs de télécommunications. Elle présente aussi la plus grande offre en ligne de Suisse pour l'automobile et l'immobilier. Avec ses comparatifs détaillés et ses analyses approfondies, elle contribue à plus de transparence sur le marché. comparis.ch renforce ainsi l'expertise des consommatrices et des consommateurs à la prise de décision. L'entreprise a été fondée en 1996 par l'économiste Richard Eisler. Il s'agit d'une société privée. Aujourd'hui encore, Comparis appartient majoritairement à son fondateur. Aucune autre entreprise ni l'État ne détient de participation dans Comparis.